Anita Adamczyk

Społeczno-polityczne implikacje imigracji do Polski w latach 1989–2007

Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM
Poznań 2012

Recenzent:
Prof. zw. dr hab. Grzegorz Janusz

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe
Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Umultowska 89A, 61-614 Poznań, tel. 61 829 65 08

ISBN 978-83-62907-18-2

Skład komputerowy – „MRS”
60-408 Poznań, ul. P. Zołotowa 23, tel. 61 843 09 39
Druk i oprawa – Zakład Graficzny UAM – 61-712 Poznań, ul. H. Wieniawskiego 1

Spis treści

Wykaz skrótów 7

Wstęp 9

Rozdział I. Polska polityka imigracyjna 31

1. Teoretyczne aspekty imigracji 31
2. Ewolucja polityki imigracyjnej Polski 43
3. Polska polityka imigracyjna w oficjalnych dokumentach 55
4. Polska polityka imigracyjna w świetle ustawodawstwa 62
5. Polityka integracyjna cudzoziemców w Polsce 73

Rozdział II. Dynamika zmian migracyjnych w Polsce 96

1. Przyjazdy cudzoziemców do Polski 97
   1.1. Przyjazdy na podstawie zaproszeń 105
   1.2. Przyjazdy na podstawie wiz 111
2. Imigracja rejestrowana na pobyt stały i czasowy 118
   2.1. Imigracja na stałe 119
   2.2. Osiedlenie na pobyt czasowy 126
   2.3. Imigracje na pobyt stały i czasowy w świetle Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2002 roku 130
   2.4. Imigracje w celach naukowych (studenci zagraniczni) 136
   2.5. Imigracje w celach matrymonialnych 149
3. Klasyfikacja cudzoziemców według wybranych form pobytu 158
   3.1. Zezwolenie na osiedlenie się 158
   3.2. Zezwolenie na czas oznaczony 163
   3.3. Zezwolenie na pobyt obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin . . 170
   3.4. Zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich . . 178
4. Cudzoziemcy chronieni w Polsce 182
   4.1. Azylanci 182
   4.2. Uchodźcy 185
   4.3. Osoby z pobytem tolerowanym 199
   4.4. Osoby z ochroną czasową 204

Rozdział III. Cudzoziemcy na polskim rynku pracy 207

1. Swobodny przepływ pracowników w UE i ograniczenia w dostępie do polskiego rynku pracy 207
2. Prawne uregulowania dotyczące zatrudnienia cudzoziemców 217
   2.1. Umowy bilateralne dotyczące zatrudnienia 217

2.2. Zatrudnienie cudzoziemców w polskim ustawodawstwie 221
2.3. Uznanie kwalifikacji nabytych 226
3. Niektóre aspekty statusu prawno-zawodowego cudzoziemców wykonujących pracę na terenie RP 234
3.1. Swoboda działalności gospodarczej 234
3.2. Ubezpieczenia społeczne 235
3.3. Ubezpieczenie zdrowotne 239
3.4. Korzystanie z pomocy społecznej 241
3.5. Opodatkowanie pracowników zagranicznych 246
3.6. Równe prawa w zatrudnieniu 248
4. Poziom i struktura legalnego zatrudnienia cudzoziemców na podstawie indywidualnych zezwoleń oraz w ramach usług eksportowych w Polsce 250
4.1. Zezwolenia na pracę dla cudzoziemców w ujęciu liczbowym i terytorialnym 255
4.2. Pochodzenie cudzoziemców pracujących w Polsce 263
4.3. Okresy ważności zgód/zezwoleń wydanych cudzoziemcom 267
4.4. Wykształcenie zagranicznych pracowników 269
4.5. Zgody/zezwolenia na pracę dla cudzoziemców według grup zawodowych . 273
4.6. Zgody/zezwolenia na pracę według form własności i wielkości przedsiębiorstw zatrudniających obcokrajowców 280
4.7. Praca cudzoziemców w różnych sekcjach polskiej klasyfikacji działalności (PKD) 287
5. Nielegalne zatrudnienie cudzoziemców w Polsce 290

Rozdział IV. Cudzoziemcy jako nabywcy polskich nieruchomości 307

1. Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców a prawo wspólnotowe 312
1.1. Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce a postanowienia Układu Europejskiego 316
1.2. Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w negocjacjach Polski z Unią Europejską 318
2. Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w świetle ustawy z 1920 roku 321
3. Skala zainteresowania cudzoziemców kupnem nieruchomości w Polsce 328
3.1. Zezwolenia wydane cudzoziemcom na zakup nieruchomości rolnych przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi 328
3.2. Zezwolenia wydane cudzoziemcom na zakup nieruchomości przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych 332
4. Cudzoziemcy – nabywcy nieruchomości na podstawie zezwolenia i bez zezwolenia w świetle rejestru ministra właściwego do spraw wewnętrznych 342
4.1. Zakup nieruchomości gruntowych 343
4.2. Zakup lokali mieszkalnych i użytecznych 346
4.3. Zakup udziałów i akcji w spółkach handlowych będących właścicielami lub wieczystymi użytkownikami nieruchomości 350
4.4. Zakup nieruchomości, udziałów lub akcji przez cudzoziemców bez zezwolenia na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4, 5 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców 354

4.5. Zakup nieruchomości, udziałów lub akcji przez cudzoziemców bez zezwolenia na podstawie art. 8 ust. 1a, art. 8 ust. 2 i ust. 2a ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców 357
5. Cudzoziemcy jako kupcy i dzierżawcy gruntów Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR) 359
5.1. Kupno gruntów ANR przez osoby zagraniczne 361
5.2. Dzierżawa gruntów ANR przez osoby zagraniczne 366

Rozdział V. Przestępczość cudzoziemców w Polsce 372
1. Ogólny obraz przestępczości cudzoziemców w Polsce 372
2. Cudzoziemcy jako podejrzani o popełnienie przestępstw 376
3. Cudzoziemiec w procesie karnym 386
4. Cudzoziemcy w polskich jednostkach penitencjarnych 390
4.1. Cudzoziemcy tymczasowo aresztowani 393
4.2. Cudzoziemcy skazani 395
4.3. Cudzoziemcy ukarani 397
5. Wybrane rodzaje przestępstw z udziałem cudzoziemców 399
5.1. Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji 399
5.2. Przestępstwa graniczne 401
5.3. Przestępstwa akcyzowe 413
6. Przestępczość zorganizowana wśród cudzoziemców w Polsce 415
6.1. Przestępczość w ujęciu Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji 420
6.2. Handel ludźmi 426
Zakończenie 434
Aneks 447
Wykaz tabel i wykresów 531
Bibliografia 543

Wykaz skrótów

ANR – Agencja Nieruchomości Rolnych
CBOS – Centrum Badań Opinii Społecznej
CBŚ – Centralne Biuro Śledcze
CZSW – Centralny Zarząd Służby Więziennej
EFTA – *European Free Trade Association* (Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu)
EOG – *European Economic Area* (Europejski Obszar Gospodarczy)
Euratom – Europejska Wspólnota Energii Atomowej
EWG – Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWWiS – Europejska Wspólnota Węgla i Stali
GRU – Główny Zarząd Wywiadu
GUS – Główny Urząd Statystyczny
KGB – Komitet Bezpieczeństwa Państwowego
KGP – Komenda Główna Policji
k.k. – Kodeks karny
k.k.s. – Kodeks karny skarbowy
k.k.w. – Kodeks karny wykonawczy
k.p.a. – Kodeksu postępowania administracyjnego
k.p.k.– Kodeks postępowania karnego
IOM – *International Organization for Migration* (Międzynarodowa Organizacja do Spraw Migracji)
MS – Ministerstwo Sprawiedliwości
MSWiA – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
NPR – Narodowy Plan Rozwoju
NRD – Niemiecka Republika Demokratyczna
OECD – *Organization for Economic Co-operation and Development* (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)
ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych (*United Nations Organization*)
PE – Parlament Europejski
PIP – Państwowa Inspekcja Pracy
RP – Rzeczpospolita Polska
RWPG – Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej
SG – Służba Graniczna
UE – Unia Europejska

UNESCO – *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (Organizacja Narodów Zjednoczonych do Spraw Oświaty, Nauki i Kultury)
UNHCR – *United Nations High Commissioner for Refugees* (Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców)
UNDP – *United Nations Development Programme* (Program Narodów Zjednoczonych do Spraw Rozwoju)
URiC – Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców
USA – United States of America (Stany Zjednoczone Ameryki)
USD – United States dolar (dolar amerykański)
WE – Wspólnoty Europejskie (*European Community*)
ZSRR – Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich
ZUS – Zakład Ubezpieczeń Społecznych
ZWRSP – Zasoby Własności Rolnej Skarbu Państwa

Wstęp

Na przełomie XX i XXI wieku państwa europejskie, w tym Polska, stały się areną dynamicznych przemieszczeń ludności. Imigracje przyjęły postać zjawiska globalnego o wymiarze politycznym, społecznym i ekonomicznym.

W najnowszej powojennej historii państwa polskiego napływ obcych jest nowym doświadczeniem. Po zakończeniu II wojny światowej aż do 1989 roku ruchy migracyjne (do i z Polski) były czymś wyjątkowym i podlegały pełnej kontroli ze strony władz. Tylko nielicznym pozwalano na przekraczanie granic. Jedynym wyjątkiem w tej cezurze czasowej były lata 1945–1949, kiedy to wyjechało z kraju 78% osób z ogólnej liczby 5 124 900, które opuściły Polskę w okresie od 1945 do 1989 roku[1]. Przemieszczenia ludności w tym czasie miały związek z przesunięciem państwowych granic na zachód i utratą tzw. Kresów Wschodnich. W wyniku umów zawartych przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego z rządami Litewskiej, Ukraińskiej i Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Rad we wrześniu 1944 roku o wzajemnej ewakuacji ludności[2] oraz układu polsko-radzieckiego z 6 lipca 1945 roku[3] wysiedlono łącznie 518 000 osób (w latach 1945–1946)[4]. Prawo do wyjazdu mieli Ukraińcy, Białorusini, Litwini, Rosjanie i Rusini. Poza nimi emigracja objęła także Żydów. W latach 1944–1947 „półlegalnie" opuściło Polskę około 140 000 osób żydowskiego pocho-

---

[1] Więcej o historii emigracji z Polski W. Wrzesiński, *Polskie migracje z XIX i XX wieku*, w: *Migracje: dzieje, typologia, definicje*, pod red. A. Furdala, W. Wysoczańskiego, Wrocław 2006, s. 159–171.

[2] Treść układu pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Litewskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczącego ewakuacji obywateli polskich z terytorium Litewskiej SRR i ludności litewskiej z terytorium Polski z 22 września 1944 roku czytaj: A. Srebrakowski, *Polacy w Litewskiej SRR 1944–1989*, Toruń 2002, s. 311–318.

[3] Pełna nazwa tego dokumentu brzmiała: Umowa między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej RP a Rządem ZSRR o prawie zmiany obywatelstwa radzieckiego osób narodowości polskiej i żydowskiej, mieszkających w ZSRR i o ewakuacji do Polski i o prawie zmiany obywatelstwa polskiego osób narodowości rosyjskiej, ukraińskiej, białoruskiej, rusińskiej i litewskiej, mieszkających na terytorium Polski i ich ewakuacji do ZSRR, podpisana w Moskwie 6 lipca 1945 roku (tekst dostępny na stronie: http://www.traktaty.msz.gov.pl/fd.aspx?f=P0000012668.pdf, 5.10.2009).

[4] A. Sakson, *Migracje w XX wieku*, http://mighealth.net/pl/images/b/b4/Sakson.pdf. Liczba ta dotyczyła jedynie Litwinów, Białorusinów i Ukraińców. Nie objęła natomiast Rosjan, którzy również zostali poddani ewakuacji. Szacunki tej grupy nie są jednoznaczne. Jak podaje Leszek Olejnik z Polski mogło wyjechać 4941 Rosjan lub według innych danych 26 454–31 454. L. Olejnik, *Polityka narodowościowa Polski w latach 1944–1960*, Łódź 2003, s. 527.

dzenia, a w okresie od 1949 do 1951 roku granice państwa polskiego przekroczyło 27 155 Żydów[5].

Od 1945 roku z Polski migrowali również Niemcy. Na początku podlegali przymusowemu wysiedleniu organizowanemu przez polskie władze wojskowe i cywilne. Następnie podstawą ich wyjazdu były postanowienia konferencji poczdamskiej z sierpnia 1945 roku oraz decyzja Sojuszniczej Rady Kontroli Niemiec z listopada 1945 roku. Ostatecznie Polskę opuściło 3 200 000 Niemców[6].

W latach 1945–1949, poza masowymi wyjazdami z Polski, odnotowano także liczne przyjazdy. Wówczas przybyło aż 92% osób spośród 4 115 700, które napłynęły do państwa polskiego od 1945 do 1989 roku. Ludność ta w większości była obywatelami polskimi lub ich potomkami. W grupie tej znaleźli się przede wszystkim przesiedleńcy i osoby deportowane podczas wojny. Szacuje się, że w latach 1944–1948 z ZSRR do Polski powróciło 1 517 983 ludności polskiej[7]. Wśród nich byli także Żydzi, którzy stanowili 4,3% ogółu przesiedlonych w tym okresie[8]. Poza wyżej wymienionymi Polska udzieliła schronienia ponad trzynastu tysiącom uchodźców politycznych z Grecji. Saldo migracji do końca 1989 roku było ujemne.

Do początku lat 90. XX wieku ograniczenia w napływie cudzoziemców do państwa polskiego miały swe źródła w rozwijającej się zimnej wojnie i w podziale Europy tzw. *żelazną kurtyną*. Do Polski przybywało niewielu obcokrajowców, a ci, którzy podjęli taką decyzję pochodzili głównie ze Starego Kontynentu[9]. Najliczniejsze grono reprezentowali obywatele Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Za nimi plasowali się obywatele Czechosłowacji, Niemieckiej Republiki Demokratycznej, Jugosławii i Bułgarii. Polskie granice przekraczali ponadto obywatele państw Ameryki Północnej (głównie Stanów Zjednoczonych Ameryki) oraz Wietnamu.

Cezurą stanowiącą punkt zwrotny w rozwoju imigracji do Polski był rok 1989 i upadek porządku pojałtańskiego, a także przeobrażenia społeczno-polityczne w Polsce i innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Przełomowe były ponadto decyzje polityczne, które zaowocowały integracją Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską, a później wejściem do strefy Schengen w 2007 roku. Istotne z punktu widzenia aktywności imigracji do Polski były także zmiany w przepisach prawnych odnoszących się do sytuacji cudzoziemców. Zawierano nowe układy o znaczeniu

---

[5] Ibidem, s. 348. W latach 1944–1947 emigracją do Palestyny zajmowała się grupa działaczy syjonistycznych, która w tym celu zorganizowała tajną siatkę przerzutową o kryptonimie „Bricha". D. Stola, *Kraj bez wyjścia? Migracje z Polski 1949–1989*, Warszawa 2010, s. 49 i 51.

[6] A. Sakson, *Migracje*..., op. cit., s. 17.

[7] Najwięcej Polaków przesiedlono z Ukraińskiej SRR. Stanowili oni około 52% wszystkich przesiedlonych z ZSRR w latach 1944–1948. J. Czerniakiewicz, M. Czerniakiewicz, *Przesiedlenia ludności w Europie 1915–1959*, Warszawa 2005, tabela 3, s. 159.

[8] Łącznie przesiedlono do Polski, w latach 1944–1948, 54 594 ludności polskiej pochodzenia żydowskiego, w tym 16 958 z Litewskiej SRR, 4531 z Białoruskiej SRR i 33 105 z Ukraińskiej SRR. Ibidem, tabela 4, s. 159.

[9] W latach 1966–1989 Europejczycy stanowili 47% ogólnej liczby przyjezdnych do Polski. Obliczenia własne na podstawie danych z GUS, *Główne kierunki emigracji i imigracji w latach 1966–2008*, www.stat.gov.pl/gus/5840_8408_PLK_HTML.htm, 5.01.2011.

wielostronnym i bilateralnym, które regulowały między innymi sposób wjazdu i wyjazdu z obszaru państwa polskiego oraz kwestie dotyczące pobytu, readmisji, zatrudnienia czy nabywania nieruchomości przez obcych. Wzrost atrakcyjności Polski jako państwa osiedlenia się cudzoziemców był zatem wynikiem zachodzących zmian w Europie oraz przyjętej polityki państwa polskiego, która w sposób pośredni lub bezpośredni zachęcała obcokrajowców do przyjazdu.

Imigrację pobudzała również zmiana pozycji geopolitycznej Polski po 1989 roku, rozwój ekonomiczny państwa oraz wzrost poziomu życia i zamożności obywateli. W następstwie przemian polityczno-gospodarczych Rzeczpospolita znalazła się w gronie najlepiej rozwiniętych państw należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Według raportu Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju z 2010 roku Polska zajęła 41 miejsce na 169 analizowanych krajów (ex aequo z Portugalią)[10].

Wspomniane wyżej przeobrażenia wewnątrz kraju i na arenie międzynarodowej zintensyfikowały peregrynację obcokrajowców do Polski, ale nie wywołały zmiany w charakterze państwa z emigracyjnego na imigracyjny. Nawet po przełomowym wydarzeniu, jakim była integracja z Unią Europejską, nadal należeliśmy do grona państw o niskim poziomie imigracji. Według danych Eurostatu z 2009 roku udział cudzoziemców w ogólnej liczbie mieszkańców Polski wyniósł zaledwie 0,1% (podobnie jak w Rumunii), podczas gdy średnio w 27 państwach członkowskich UE współczynnik ten oscylował wokół 6,4% (w tym 2,4% stanowili obywatele Unii Europejskiej i 4% spoza niej)[11].

Imigranci częściej niż Polskę wybierali inne państwa europejskie. Największy ich udział w strukturze społeczeństwa odnotowano w Luksemburgu (43,5%) i Szwajcarii (21,7%)[12]. Poza nimi powodzeniem cieszyły się także: Estonia, Cypr, Łotwa, Irlandia, Hiszpania i Austria. W państwach tych cudzoziemcy stanowili powyżej 10% ogółu ludności. Według danych statystycznych liczba krajów z takim poziomem imigracji miała wzrosnąć do 38 w 2010 roku (z 29 w 1990 roku). Sytuacja ta miała związek ze spodziewanym napływem do Europy 70 milionów obcokrajowców (w 2010 roku)[13].

Z analizy raportu przygotowanego w ramach Programu Narodów Zjednoczonych do Spraw Rozwoju (UNDP) z 2009 roku można wysnuć wniosek, iż zdecydowaną

---

[10] Pierwsze miejsce zajęła Norwegia. Wśród naszych sąsiadów lepszy wynik osiągnęli: Niemcy (10 miejsce), Czechy (28), Słowacja (31). UNDP, *Bericht über die menschliche Entwicklung 2010. Jubiläumsausgabe zum 20. Erscheinen, Der wahre Wohlstand der Nationen: Wege zur menschlichen Entwicklung*, Berlin 2010, http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_DE_Tables.pdf, 2.02.2011.

[11] *Ausländische Staatsangehörige in der EU27 im Jahr 2009* (7. September 2010), http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/10/129&format=HTML&aged=1&language= DE&guiLanguage=en, 12.12.2010.

[12] Ibidem.

[13] *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*, July 2009 Departament of Economic and Social Affairs, United Nations, s. 3, http://www.un.org/esa/population/migration/UN_MigStock_2008.pdf (12.12.2010). Ponadto szacowano, że do Azji przybędzie – 61 mln, Ameryki Północnej – 50 mln, Afryki – 19 mln, Ameryki Łacińskiej i Karaibów – 7 mln, Oceanii – 6 mln. Ibidem, s. 2.

większość osób przemieszczających się po świecie stanowili jednak migranci wędrujący wewnątrz kraju. Na prawie miliard ludzi migrujących było ich 740 milionów. Z kolei 1/3 spośród ogólnej liczby migrujących przenosiła się z państwa rozwijającego się do rozwiniętego (około 70 milionów). Pozostali peregrynowali między krajami rozwijającymi się lub między rozwiniętymi[14].

Imigracja mająca charakter ogólnoświatowy wpłynęła na wzrost polityzacji tego zjawiska[15]. Kwestia ta nie ograniczała się jedynie do przedmiotu polityki migracyjnej (w tym imigracyjnej), lecz była „zagadnieniem nieporównywalnie szerszym"[16]. Problematyka ta znalazła się w obszarze zainteresowań stosunków międzynarodowych i stanowiła treść umów bilateralnych i porozumień multilateralnych. Była istotnym tematem rozmów i uzgodnień na forum Unii Europejskiej. Państwa członkowskie tej organizacji pracowały nad stworzeniem mechanizmów zarówno wspólnego zarządzania w tej dziedzinie, jak i ograniczaniem negatywnych zjawisk towarzyszących ruchom imigracyjnym.

Działania podjęte na poziomie unijnym postawiły przed Polską nowe wyzwania. Do nich należało przygotowanie pogłębionej analizy wewnątrz kraju w obszarze imigracji (co wymagało zapoznania się ze stanem faktycznym, prognozami na przyszłość oraz profilami osób przemieszczających się i motywami ich przyjazdu do Polski). W kręgu innych zadań leżało opracowanie wytycznych dla szeroko pojętej polityki imigracyjnej (w tym integracyjnej cudzoziemców). Zaangażowanie na tym polu było niezmiernie ważne ze względu na dążenia państw członkowskich Unii Europejskiej do zmniejszenia liczby nielegalnych imigrantów na wspólnym obszarze przy jednoczesnym nacisku na wzrost stopnia integralności cudzoziemców z obywatelami państw przyjmujących.

Napływ cudzoziemców wywoływał określone reakcje w państwach przyjmujących. Poza pozytywnymi konsekwencjami imigracji dostrzegano także negatywne skutki tego zjawiska. Odpowiedzią na to były nowe decyzje polityczne, aktywność instytucji politycznych oraz zmiany w zakresie prawa. Obecność imigrantów wywierała wpływ na społeczeństwo jako całość. W wielu przypadkach dochodziło do samoidentyfikacji wśród członków społeczności przyjmującej oraz wzmocnienia u nich elementów decydujących o przynależności do narodu. Z drugiej strony, egzystencja z obcymi wpływała na rozluźnienie związków z ojczyzną oraz panującą w niej kulturą, tradycją czy religią. Samookreślenie w społeczeństwie przyjmującym pozwalało na wyznaczenie granic tolerancji wobec cudzoziemców, co miało znaczenie dla aktywności imigrantów w sferze życia społeczno-politycznego.

Imigranci wśród ludności rodzimej państwa przyjmującego wywoływali ambiwalentne uczucia. Z jednej strony byli pożądani jako siła robocza, ponieważ ich zatrud-

---

[14] *Kurzfassung. Bericht über die menschliche Entwicklung 2009. Barrieren überwinden: Migration und menschliche Entwicklung*, Berlin 2009, s. 7.

[15] J. Nakonieczna, *Migracje międzynarodowe a rozwój państwa*, Warszawa 2007, s. 38.

[16] W. Łukowski, *Współczesne migracje – potencjał konsensusu politycznego?*, w: *Migracje międzynarodowe a modernizacja systemu politycznego i społecznego*, pod red. G. Firlit-Fesnak, Warszawa 2008, s. 39.

nienie wspomagało rozwój ekonomiczny państwa, do którego przybyli. Ponadto ich obecność stawała się przyczynkiem do wymiany myśli i idei. Wnosili oni także do społeczeństwa przyjmującego nowe wartości materialne (ubiór, potrawy, architektura), jak i duchowe (obrzędy religijne, kulturę, zwyczaje, styl życia). Z drugiej strony jednak wywoływali lęk, gdyż widziano w nich beneficjentów ośrodków pomocy społecznej, rywali na rynku pracy czy potencjalnych przestępców. Stanowili również niebezpieczeństwo dla spójności kulturowej i systemu wartości autochtonów. Imigranci byli także źródłem zagrożenia demograficznego dla społeczności przyjmującej (wśród której przyrost naturalny był ujemny bądź zerowy). Pociągało to za sobą dysproporcje w społeczeństwie oraz rodziło postawy ksenofobiczne i uprzedzenia. Sytuacja taka, jak zauważył Samuel Huntington, mogła także zachwiać „bezpieczeństwem społecznym"[17], czyli nadwyrężyć „kwestie tożsamości oraz zdolności ludzi do zachowania własnej kultury, instytucji i stylu życia"[18].

Przedmiot badań i określenie cezur czasowych

Celem pracy jest próba wskazania wytycznych leżących u podstaw polskiej polityki imigracyjnej. Autorka skoncentrowała się na aktywności politycznej państwa w dziedzinie wspomnianej polityki. Przygotowała również rekomendacje dla polityki imigracyjnej i integracyjnej, które mogą być uzupełnieniem istniejącego stanu wiedzy w tym zakresie i inspiracją do dalszych zmian.

Z uwagi na postępujący proces sekurytyzacji polityki migracyjnej (przesunięcia jej z dziedziny ochrony praw człowieka do szeroko rozumianej sfery bezpieczeństwa wewnętrznego)[19] w pracy zajęto się analizą zagadnień, które mogły wywołać obniże-

---

[17] Ole Waever i przedstawiciele „szkoły kopenhaskiej" pod pojęciem tym rozumieją „zdolność społeczeństwa do zachowania swojego charakteru w zmieniających się warunkach i w obliczu potencjalnych lub rzeczywistych zagrożeń. Wiąże się ono ze zdolnością zachowania – przy jednoczesnej możliwości ewolucji – tradycyjnych wzorców językowych, kulturowych, społecznych oraz związanych z tożsamością i zwyczajami religijnymi oraz narodowymi". S. Huntington, *Kim jesteśmy? Wyzwania dla amerykańskiej tożsamości narodowej*, Kraków 2007, s. 168.

[18] Ibidem.

[19] Szerzej pojęcie to omówiono w dalszej części wstępu w podtytule Terminologie. Więcej na ten temat czyt. J. Huysmans, *The European Union and the securitization of migration*, „Journal of Common Market Studiem" 2000, nr 5 (http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468--5965.00263/pdf, 22.07.2009); S. Leonard, *The „Securitization" of Asylum and Migration in the European Union: Beyond the Copenhagen School's Framwork*, http://turin.sgir.eu/uploads/Leonard-sgir_conference_paper_final_sleonard.pdf, 22.07.2009; Ch. Boswell, *Migration Control in Europe after 9/11: Explaining the Absencje of Securitization*, www.utexas.edu/cola/centers/european_studies/_files/pdf/immigration-policy-conference/boswell.pdf, 22.07.2009; S. Leonard, *Frontex and the Securitization of Migrants through Pactices*, http://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/MWG/201011/SLeonardspaper.pdf, 22.07.2009; D. Van Dijck, *Is the EU Policy on illegal immigration securitized? Yes of Course! A study into the dynamice of institutionalised securitization*, http://www.jhubc.it/ecpr-istanbul/virtualpaperroom/054.pdf, 22.07.2009; K. Franco Aas, *The securitization of migration: Whose justice and whose security?*, http://org.uib.no/imer/14Nordic/Papers%20fra%2014.%20Migrasjonsforskerkonferanse/Aas.pdf, 22.07.2009; R. Floyd,

nie poczucia bezpieczeństwa. Skoncentrowano się na trzech kwestiach (związanych z napływem cudzoziemców) najczęściej budzących obawy Polaków[20]. Wśród nich znalazły się: aktywność imigrantów na rodzimym rynku pracy, wzrost przestępczości i wykup polskiego majątku przez obcokrajowców.

Podjęcie tych problemów ma na celu zwrócenie uwagi władz na zagadnienia, które w społecznej ocenie wywołują niepokojące nastroje oraz zbadanie czy rzeczywiście mogły i nadal mogą nadwyrężyć bezpieczeństwo społeczne polskich obywateli. Ponadto ma to służyć lepszemu zdiagnozowaniu wspomnianych zagadnień, by na ich podstawie można było dokonać właściwej ich oceny i wpłynąć na kształt przyszłej polskiej polityki imigracyjnej.

Przedmiotem badań są także analizy przepisów prawnych odnoszących się do podstawowych części składowych polskiej polityki imigracyjnej. Obejmują one kwestie wjazdu, pobytu cudzoziemców w Polsce oraz zagadnień dotyczących polityki azylowej, wizowej i integracyjnej. Dotyczą również bezpieczeństwa i ochrony granic (nielegalnej imigracji, przestępczości, handlu ludźmi).

W pracy została dokonana analiza materiałów traktujących o motywach, kierunkach i wielkościach peregrynacji obcokrajowców do Polski przed wejściem do UE i po akcesji do UE. Autorka zajęła się dynamiką napływu cudzoziemców dysponujących zezwoleniami na pobyt stały i zamieszkanie na czas oznaczony oraz chronionych (azylantów, uchodźców, osób z pobytem tolerowanym i statusem ochrony czasowej). Analizy te są istotne dla wytyczenia trendów przyszłej polityki imigracyjnej oraz podejmowania odpowiednich decyzji politycznych mających na celu dbałość o stabilność w państwie.

Praca koncentruje się na eksploracji kwestii imigracji do Polski z punktu widzenia stosunków międzynarodowych – zawieranych układów międzynarodowych, bilateralnych oraz wpływie integracji RP z Unią Europejską na procesy napływu obcokrajowców do naszego państwa i zmiany prawa wewnętrznego.

Podjęcie tak szerokiego tematu wynika z potrzeby nowego spojrzenia na problematykę imigracji do Polski oraz przeanalizowania różnych aspektów towarzyszących temu zjawisku. Innym powodem jest fakt, iż imigracja do Polski jako zjawisko dość marginalne nie doczekało się wielu opracowań, a dane statystyczne z tego zakresu, dotąd rozproszone, wymagały zebrania, weryfikacji, a następnie interpretacji. Ponadto autorka chciała zbadać, czy słuszne były obawy Polaków związane z napływem

---

Human Security and the Copenhagen School's Secuzritization Approach: Conceptualizing Human Security as a Sceuritizing Move, „Human Security Journal" 2007, v. 5 (http://www.peacecenter.sciences-po.fr/journal/issue5pdf/6.Floyd.pdf, 22.07.2009).

[20] Stosunek do obcokrajowców przebywających w Polsce, Komunikat z badań CBOS, Warszawa październik 1999 rok; S. Łodziński, *Opinie i postawy mieszkańców Polski wobec migracji i cudzoziemców w świetle opinii publicznej*, „Raport Biura Ekspertyz i Analiz Kancelarii Sejmu" styczeń 2002, nr 200, s. 11–20; A. Pawelec-Górny, *Postawy Polaków wobec cudzoziemców*, „Prace Migracyjne" 1997, nr 8, s. 8–12; A. Adamczyk, *Zagrożenie wykupu nieruchomości przez cudzoziemców a akcesja Polski do Unii Europejskiej*, w: *Świat współczesny. Wyzwania, zagrożenia i współzależność w procesie budowy nowego porządku międzynarodowego*, pod red. W. Malendowskiego, Poznań 2008, s. 63–69.

imigrantów do kraju (wyparciem z rodzimego rynku pracy, wykupieniem przez obcych polskiego majątku i wzrostem przestępczości). Istotna wydała się także ocena skali przygotowań Polski na przyjęcie cudzoziemców (na poziomie instytucjonalnym, politycznym i prawnym) oraz ich integracji.

W pracy zrezygnowano z analizy zagadnienia repatriacji, czyli przyjazdu Polaków z państw byłego ZSRR, którzy znaleźli się tam wbrew swej woli[21]. Nie zajęto się także badaniem całej polityki migracyjnej, a jedynie jej częścią poświęconą imigracji. Pominięto zatem politykę wobec emigrantów, reemigrantów i repatriantów. Nie wyczerpano zagadnień odnoszących się do procesu integracji cudzoziemców i wzajemnego postrzegania. Nie poddano także szczegółowej analizie położenia poszczególnych grup imigranckich w Polsce (np. Wietnamczyków, Ormian, Ukraińców). Waga i złożoność tych zagadnień zasługują na osobną rozprawę.

Temat publikacji, poza ograniczeniami w zakresie przedmiotowym, obejmuje także odpowiednie ramy czasowe sięgające od 1989 do 2007 roku. Pierwsza cezura ma związek z początkiem przemian społeczno-politycznych w państwie i krajach ościennych. Podyktowana jest rozpoczęciem procesu liberalizacji przepisów paszportowych i rozwoju ruchu bezwizowego, które uczyniły podróżowanie swobodniejszym. W tym okresie zaczęto dokonywać zmian w polityce państwa wobec narastających procesów migracyjnych – znowelizowano ustawę o cudzoziemcach i ratyfikowano Konwencję genewską z 1951 roku. Wybór początkowej cezury czasowej związany jest także ze stanem i dostępnością danych statystycznych odnoszących się do zjawiska imigracji, które w ocenie Marka Okólskiego były wcześniej nieczytelne i rozproszone[22]. Jedynym wyjątkiem w zakresie początkowej daty prowadzonych badań jest część poświęcona nabywaniu majątku nieruchomego przez obcokrajowców. Powodem tego jest dostęp do sprawozdań ministerstwa spraw wewnętrznych i administracji z realizacji ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców z 1920 roku (będących podstawą przygotowywanej analizy).

Cezurą zamykającą omawianą problematykę jest rok 2007. Istotnym wydarzeniem w tym okresie stało się przystąpienie Polski do strefy Schengen. To pociągnęło za sobą swobodny przepływ osób wewnątrz 22 państw unijnych oraz Islandii i Norwegii[23]. Po 22 grudnia 2007 roku zniknęła kontrola graniczna dla przemieszczających się po terytorium państw będących sygnatariuszami układu z Schengen. Dla jednych skończył się więc okres utrudnień w podróżowaniu, a dla innych (obywateli państw trzecich spoza UE) rozpoczął czas kontroli, ubiegania się o wizy i posiadania odpowiednich środków w celu przekroczenia granic unijnych. Ponadto w 2007 roku obywatele państw członkowskich UE i EFTA uzyskali nieograniczony dostęp do polskiego rynku pracy.

---

[21] Repatrianci mocą art. 3 ust. 4 ustawy o cudzoziemcach zostali wyłączeni z stosowania wobec nich postanowień tego aktu. Ich status został uregulowany w odrębnej ustawie.

[22] M. Okólski, *Statystyka imigracji w Polsce*, „Prace Migracyjne" 1997, nr 2, s. 19.

[23] Po 12 grudnia 2008 roku dotyczyło to także Szwajcarii, która weszła do strefy Schengen.

Problemy badawcze i hipotezy

Główne problemy badawcze pracy oscylują wokół zjawiska imigracji do Polski po 1989 roku, kwestii wpływu obecności cudzoziemców na aktywność państwa w dziedzinie polityki imigracyjnej oraz zmian społeczno-politycznych, które towarzyszyły napływowi obcych. Sformułowane poniżej pytania mają posłużyć weryfikacji przyjętych w pracy hipotez badawczych. Autorka podejmując się znalezienia odpowiedzi na nie, sklasyfikowała je w dwóch grupach:

– *o charakterze generalnym*, czyli:
  – jakie czynniki wewnętrzne i zewnętrzne determinowały napływ cudzoziemców do Polski?,
  – w jakim kierunku zmierza polska polityka imigracyjna?,
  – czy napływ imigrantów może być źródłem niepokoju w polskim społeczeństwie?
– *o charakterze szczegółowym*, czyli:
  – jakie skutki wywarła integracja z UE w zakresie działań i decyzji politycznych odnoszących się do migracji zagranicznych do Polski?,
  – jakie czynniki wewnętrzne miały istotne znaczenie dla napływu obcokrajowców do Polski?,
  – czy akcesja Polski do Unii Europejskiej wpłynęła na strukturę imigracji do Polski (dynamikę, wielkość, pochodzenie cudzoziemców)?,
  – czy Polska ma szansę stać się krajem otwartym na imigrację?,
  – jak przebiega budowa polityki imigracyjnej?,
  – jakie miejsce w rządowych planach i programach zajmuje zagadnienie migracji zagranicznych do Polski?,
  – jakie rekomendacje powinny zostać ujęte w przyszłej polityce imigracyjnej i integracyjnej?,
  – jakie podejmowane są działania mające na celu włączenie cudzoziemców do polskiego społeczeństwa?,
  – jak kształtuje się poziom i struktura cudzoziemców pracujących legalnie w kraju?,
  – jakimi cechami społeczno-demograficznymi charakteryzują się obcokrajowcy przyjeżdżający do Polski i podejmujący decyzję o osiedleniu się na stałe i tymczasowo?,
  – jaki jest poziom przestępczości wśród obcokrajowców i o jakie czyny są najczęściej podejrzani?,
  – czy wielkość wykupu polskiego majątku nieruchomego przez cudzoziemców może stanowić źródło niepokoju?

Na podstawie egzegezy źródeł i analizy innych materiałów poświęconych badanemu zjawisku skonstruowano kilka hipotez badawczych.

1. Im większa jest liczba imigrantów w państwie, tym większe jest prawdopodobieństwo opracowania polityki imigracyjnej i zainteresowania tym zagadnieniem społeczeństwa przyjmującego.

2. Mimo wzrostu napływu cudzoziemców do Polski nie przekształciła się ona w państwo imigracyjne.
3. Napływ imigrantów do Polski po akcesji do UE był większy niż przed wejściem w jej struktury.
4. Pojawienie się imigrantów wywołuje spadek poczucia bezpieczeństwa w społeczeństwie przyjmującym.
5. W migracjach niepełnych[24] częściej biorą udział osoby zamieszkujące blisko bądź w sąsiedztwie państwa imigracji niż osoby przybywające z daleka.

Metody badawcze wykorzystane w pracy

Problematyka imigracji do Polski jest zagadnieniem wieloaspektowym i bardzo zróżnicowanym. Można ją analizować na płaszczyźnie politologicznej, prawnej, socjologicznej, historycznej, ekonomicznej i geograficznej.

Interdyscyplinarne podejście do badanego zjawiska pozwala na łączne zastosowanie różnych metod badawczych. Ich wybór podporządkowany jest obszarowi badań, dążeniu do znalezienia wyczerpujących odpowiedzi na stawiane pytania oraz wysunięciu wniosków o charakterze generalnym.

W pracy zastosowano metodę historyczną. Była ona niezbędna przy eksploracji genezy zagadnienia imigracji do Polski, jego opisu i interpretacji. Umożliwiła ona lepsze zrozumienie badanego zjawiska oraz dokonanie „szerokich generalizacji"[25]. Metoda ta pozwoliła na wydzielenie z procesu społecznego najistotniejszych problemów leżących w centrum uwagi zainteresowania badacza oraz wyjaśnienie i zrozumienie chronologii zmian towarzyszących napływowi imigrantów do Polski. Dzięki niej zostały odkryte także przyczyny, które wywarły wpływ na wzrost zainteresowania cudzoziemców naszym krajem.

W przygotowaniu pracy użyteczna okazała się również metoda statystyczna, jako uzupełnienie metody historycznej. Wykorzystywana jest tam, gdzie zjawisko można skwantyfikować, czyli ująć ilościowo lub przedstawić za pomocą liczb. Stosuje się ją przy opisie zjawisk masowych, aby pokazać zmiany ilościowe i wykryć prawidłowo-

---

[24] Termin ten zaproponował Marek Okólski. Pod pojęciem tym rozumie się „ruch wędrówkowy cyrkulacyjnych, pojedynczych członków gospodarstw domowych w poszukiwaniu pracy za granicą". Jego cechami są: wyjazd na krótki pobyt (trwający od kilku tygodni do kilku miesięcy) do obcego kraju oraz nielegalny charakter pobytu bądź pracy. Zjawisko to M. Okólski odniósł do Polaków wyjeżdżających za granicę w poszukiwaniu pracy. Decyzję o wyjeździe podejmowały osoby o niskim statusie zawodowym, niemające stabilnego źródła utrzymania lub bezrobotni. W państwie przyjmującym otrzymywali zatrudnienie najczęściej na rynku wtórnym. M. Okólski, *Mobilność przestrzenna z perspektywy koncepcji migracji niepełnej*, w: *Ludzie na huśtawce. Migracje między peryferiami Polski i Zachodu*, pod red. E. Jaźwińskiej, M. Okólskiego, Warszawa 2010. Na użytek tej pracy możemy przyjąć, iż migracje niepełne są to wyjazdy czasowe (legalne i nielegalne), często powtarzające się, umotywowane przede wszystkim względami ekonomicznymi.

[25] A. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 1996, s. 79.

ści w nich występujące[26]. W politologii jest ona niezbędna do „porządkowania materiału empirycznego, obrazowania danych odnoszących się do zjawisk społecznych, poszukiwania związków pomiędzy tymi danymi oraz wnioskowaniu o populacji"[27].

Imigracja mieści się w grupie procesów o charakterze masowym i społecznym. Przy opracowaniu materiału badawczego metoda ta umożliwiła uchwycenie różnorodnych cech społeczno-demograficznych badanej zbiorowości – ich liczebności, płci, pochodzenia, wieku. Pozwoliła również na ustalenie rozmiarów i natężenia imigracji do Polski oraz na sformułowanie wniosków odnoszących się do opisu dynamiki napływu cudzoziemców. Za jej pośrednictwem stworzono obraz ich aktywności w świecie zawodowym oraz przestępczym. Metoda statystyczna umożliwiła także pogłębienie wiedzy na temat wielkości wykupu majątku nieruchomego przez obcych. Jej zaletą okazało się zebranie danych, które mogłyby być wykorzystane w przygotowaniu odpowiednich wytycznych dla przyszłej polityki wobec imigrantów. W ramach tej metody skorzystano z pierwotnych materiałów statystycznych, stanowiących bieżącą ewidencję analizowanego zjawiska, oraz wtórnych materiałów – zagregowanych, czyli zebranych w całość.

Kolejną z zastosowanych metod była dedukcja polegająca na wykorzystaniu ogólnej znajomości dziejów i faktów do wysunięcia wniosków na temat imigracji do Polski. Na jej podstawie można było prześledzić zmiany w peregrynacji cudzoziemców pod wpływem istotnych wydarzeń, wśród których znalazły się, między innymi, transformacja społeczno-polityczna w RP i innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej oraz rozszerzenie UE w 2004 roku. Do interpretacji zebranych materiałów cenna okazała się także metoda porównawcza zmierzająca do wykrycia podobieństw i różnic badanego zjawiska. Dzięki niej powstał materiał niezbędny do sformułowania przyszłej polityki imigracyjnej, która pozwoli na unikanie błędów popełnianych przez inne państwa w tej dziedzinie. Metoda ta posłużyła również do poparcia idei przygotowania odpowiedniej polityki wobec cudzoziemców, której nieobecność bądź spychanie na margines może doprowadzić do konfliktów (jak np. we Francji). Porównanie stanu liczebnego imigrantów w Polsce z innymi państwami europejskimi pomogło uświadomić fakt nielicznej reprezentacji obcych w naszych granicach. Metoda porównawcza pozwoliła na zestawienie, porównanie, przeanalizowanie oraz ocenę przeszłych i teraźniejszych zmian towarzyszących procesom imigracyjnym.

Konieczna przy opisie zjawiska napływu cudzoziemców do Polski była ponadto analiza instytucjonalno-prawna (jedna ze starszych metod badawczych wykorzystywanych w politologii[28]). Dzięki niej określono pole badań do sfery aktów prawnych odnoszących się wyłącznie do obcokrajowców i zjawisk związanych z imigracją oraz ich interpretacji. Analiza norm prawnych pozwoliła na zapoznanie się ze społecznym stosunkiem do procesu imigracji i cudzoziemców, ponieważ, jak twierdzi Artur Łuszczyński, prawo w założeniu tej metody jest „wynikiem społecznych przeżyć na

---

[26] M. Krzysztofiak, D. Urbanek, *Metody statystyczne*, Warszawa 1977, s. 14.
[27] A. Łuszczyński, *Podstawy metodologiczne badań politologicznych*, Rzeszów 2005, s. 50.
[28] Ibidem, s. 48.

różnych płaszczyznach: historycznej, ekonomicznej, kulturowej, religijnej, politycznej itd."[29].

Inną niezmiernie ważną metodą wykorzystaną w pracy okazała się metoda decyzyjna stosowana często w politologii (nazywana także metodą analizy decyzji politycznych). Polega ona na rozpatrywaniu badanego zagadnienia i powiązanych z nim procesów politycznych z punktu widzenia ośrodka decyzji uważanego „jako przedmiot działania politycznego"[30]. Metoda ta pozwala na analizę przyczyn i skutków decyzji rozwiązywanego problemu oraz czynników charakterystycznych dla wewnętrznego i zewnętrznego otoczenia ośrodka decyzyjnego, w wyniku których powstaje ciąg zdarzeń określających politykę w danym zakresie[31]. Jej zaletą jest badanie dynamicznych zmian zachodzących w życiu politycznym. Metoda ta znalazła zastosowanie w analizie decyzji polskich władz i parlamentu w zakresie polityki wobec zjawiska imigracji, w następstwie których przyjęto nowe akty prawa wewnętrznego, dokonano rewizji starych oraz zawarto umowy międzynarodowe i bilateralne w tym zakresie. Dzięki niej zdołano wyjaśnić przyczyny wyhamowania napływu imigrantów z państw sąsiadujących z nami na wschodzie. Metoda ta umożliwiła ponadto zapoznanie się ze skutkami, jakie wywołała decyzja w sprawie przestąpienia Polski do UE w kontekście badanego zjawiska.

Poza wyżej wymienionymi metodami sięgnięto również do technik badawczych, a mianowicie: badań dokumentów oraz analizy i krytyki piśmiennictwa. Pierwsza z nich okazała się niezbędna przy eksploracji materiałów źródłowych, takich jak: dokumenty statystyczne (roczniki, sprawozdania), prawne (akty prawa wewnętrznego i międzynarodowego) oraz prasowe. Z kolei druga została wykorzystana do przeprowadzenia oceny i egzegezy przydatności materiałów źródłowych (w tym krytyki literatury przedmiotu). Posłużyła także do poznania aktualnego stanu wiedzy w zakresie badanego zjawiska.

Struktura pracy

Całość pracy podzielona jest na pięć zasadniczych rozdziałów, których część została wzbogacona aneksami. Konstrukcja pracy ma charakter problemowy.

Pierwszy z nich, zatytułowany *Polska polityka imigracyjna*, jest rozdziałem wprowadzającym. W nim wyjaśnione zostały podstawowe pojęcia takie jak: migracja (wraz z klasyfikacją), imigracja, migrant, integracja oraz polityka migracyjna (w tym imigracyjna) i integracyjna. W dalszej części zajęto się wybranymi teoriami objaśniającymi powody migracji. Zaczerpnięto je z nauk politycznych (teoria systemu światowego), historycznych (migracje elitarne i masowe), ekonomicznych (teoria dualnego rynku pracy, Nowa Ekonomiczna Teoria Migracji), socjologicznych (teoria

---

[29] Ibidem, s. 49.
[30] A. Chodubski, *Wstęp do...*, op. cit., s. 81.
[31] Ibidem.

sieci migracyjnych, skumulowanej przyczynowości, teoria Everetta Lee) i geograficznych (teoria Ernesta Georga Ravensteina). W rozdziale tym wyszczególniono także przyczyny leżące u podstaw decyzji o migracji. Wśród nich znalazły się czynniki natury: ekonomiczno-społecznej, technologicznej, politycznej, demograficznej, ekologicznej i przyrodniczej. Pierwsza część wzbogacona została o rozważania na temat polskiej polityki imigracyjnej i związanej z nią polityki integracyjnej cudzoziemców w Polsce. Fragment ten pokazuje, jak pod wpływem integracji europejskiej uległ przeobrażeniu stosunek władz polskich wobec zagadnienia napływu imigrantów do kraju. Proces ten można było zaobserwować nie tylko na poziomie legislacyjnym, ale i instytucjonalnym. W tej części pracy uwzględniono także rekomendacje dla przyszłej polskiej polityki wobec cudzoziemców. Jej analizie towarzyszyło przybliżenie istniejących modeli w obszarze polityki migracyjnej (komplementarnego, kolonialno-humanitarnego, nowych państw imigracyjnych oraz rezydualnej polityki migracyjnej). W rozdziale tym można znaleźć między innymi odpowiedzi na pytania: dlaczego potrzebujemy politykę imigracyjną? i w jakim stopniu jest ona realizowana? Poszukując kontrakcji na ostatnie zapytanie, dokonano analizy oficjalnych dokumentów pod kątem treści odnoszących się do zagadnienia imigracji i polityki w tej dziedzinie. Prześledzono ponadto zmieniające się akty prawa wewnętrznego, aby dostrzec, w jakim kierunku zmierza polityka wobec cudzoziemców. Rozdział ten kończą rozważania na temat polskiej polityki integracyjnej imigrantów – poszukiwań odpowiedniego modelu integracji, wpływu UE na tę dziedzinę oraz przebiegu tego procesu (wśród uchodźców) w Polsce i perspektyw jego rozwoju.

Rozdział drugi pod tytułem *Dynamika zmian migracyjnych w Polsce*, traktuje o procesie dynamiki migracji zagranicznych do Polski. Jego zadaniem jest zbadanie wielkości napływu cudzoziemców, ich pochodzenia, przyczyn imigracji, czasu pobytu oraz przestrzennej koncentracji na terenie naszego państwa. Ukazuje zmiany w peregrynacji imigrantów pod wpływem wydarzeń międzynarodowych oraz decyzji politycznych podejmowanych przez polskie władze, skutkujących przynależnością Polski do organizacji ponadpaństwowych i zmianami w przepisach prawnych.

W części tej dokonano analizy przyjazdu obcych na podstawie zaproszeń, o które mogli wystąpić polscy obywatele, cudzoziemcy i osoby prawne. Uwzględniono w niej również rozmiary przyjazdów obcokrajowców do Polski na podstawie wiz, ze szczególnym uwzględnieniem ich trzech kategorii: pobytowej, z prawem do pracy i tranzytowej. W rozdziale tym skupiono uwagę na rejestrowanej imigracji na pobyt stały i czasowy oraz fluktuacji wydawanych zezwoleń na osiedlenie się, na czas oznaczony, na pobyt obywateli UE (i członków ich rodzin) oraz rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich. Każda z tych kategorii rozważana jest według tego samego schematu badawczego, tzn. całość otwiera analiza prawna pobytu cudzoziemca, następnie eksploracji poddano liczbę osób posiadających prawo do pozostania w Polsce na podstawie określonego statusu, ich pochodzenia i rozmieszczenia z podziałem na województwa. W części tej przeanalizowano ponadto wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2002 roku w zakresie migracji za-

granicznych na pobyt stały i czasowy, które potwierdziły homogeniczność naszego państwa (cudzoziemcy stanowili jedynie 0,1% ogółu polskiego społeczeństwa).

Istotnym elementem tego rozdziału jest także omówienie imigracji do Polski w celach naukowych. Podstawą analizy był napływ studentów zagranicznych, których czasookres pobytu w naszym kraju wynosił co najmniej 5 lat i mieścił się w kategoriach pobytu czasowego. Amplifikacją tego fragmentu stały się: elementy historyczne, porównanie Polski do państw sąsiedzkich i innych pod względem liczebności studiujących cudzoziemców, rozwiązania prawne w zakresie podejmowania studiów przez osoby nieposiadające polskiego obywatelstwa oraz informacje o krajach pochodzenia żaków (absolwentów) i popularnych kierunkach studiów wśród obcokrajowców. Uzupełnieniem tej części są rozważania na tematu imigracji w celach matrymonialnych. Dotyczą one osób zagranicznych, które przebywając na terenie RP, zawarły związek małżeński z polskim obywatelem. Akt ten umożliwił im uregulowanie pobytu w kraju z możliwością pozostania w nim na stałe. Fragment ten dopełnia analiza statusu prawnego współmałżonków niemających polskich korzeni oraz ich pochodzenia, które było odmienne dla cudzoziemek wchodzących w związek małżeński z Polakami i cudzoziemców, będących współmałżonkami Polek.

Rozdział drugi zamyka analiza badań odnoszących się do cudzoziemców poszukujących w Polsce schronienia. Do nich należeli azylanci, uchodźcy, osoby z pobytem tolerowanym i z ochroną czasową, których decyzje o wyjeździe z ojczyzny podyktowane były prześladowaniami między innymi z powodów politycznych, ekonomicznych i religijnych. W Polsce poszukiwali azylu i szansy na ponowne ułożenie sobie życia. W części tej przeanalizowano ich położenie prawne oraz praktyczne wykorzystanie tych instytucji.

W trzecim rozdziale, zatytułowanym *Cudzoziemcy na polskim rynku pracy*, dokonano próby całościowej analizy położenia cudzoziemców na polskim rynku pracy. W nim zaprezentowane zostały zagadnienia odnoszące się do swobodnego przepływu pracowników w UE, prawnego uregulowania zatrudnienia cudzoziemców w Polsce oraz niektórych aspektów statusu prawno-zawodowego pracowników zagranicznych. Istotną częścią tego rozdziału jest omówienie dynamiki zatrudnienia obcokrajowców w Polsce. Obraz ten otrzymujemy poprzez eksplorację: poziomu i struktury angażu, liczby wydanych zezwoleń na podstawie indywidualnych zgód i w ramach usług eksportowych, pochodzenia obcokrajowców pracujących w Polsce, ich poziomu wykształcenia, okresu ważności posiadanych zezwoleń, aktywności według grup zawodowych, sektorów zatrudnienia oraz form i wielkości przedsiębiorstw przyjmujących obcych do pracy. Część trzecią zamyka problematyka nielegalnego angażu pracowników cudzoziemskich.

W kolejnym, czwartym rozdziale zatytułowanym *Cudzoziemcy jako nabywcy polskich nieruchomości*, rozważaniu poddano kwestię nabywania przez cudzoziemców nieruchomości w Polsce, która przed wejściem do UE postrzegana była w kategoriach zagrożeń stojących przed Polakami. Przedmiotem badań są tutaj aspekty prawne zakupu nieruchomości przez obcokrajowców z punktu widzenia regulacji unijnych oraz wewnętrznych. Akcent położono także na dyskusję, jaka towarzyszyła rozmowom na ten temat podczas negocjacji Polski z UE w obszarze *Swobodny przepływ kapitału*.

W rozdziale uwypuklono pochodzenie imigrantów inwestujących w majątek nieruchomy w Polsce (wskazując tym samym, jakie nacje wiążą z naszym państwem swoją przyszłość) oraz obszary, które dla zagranicznych osób są atrakcyjne.

Amplifikacją tego rozdziału są pogłębione badania w zakresie wydanych zezwoleń na nabycie przez obcych nieruchomości, lokali oraz akcji i udziałów w spółkach handlowych będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości. Oparte są one na danych pochodzących od ministra właściwego do spraw rozwoju wsi oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Uzupełniają je dociekania z zakresu faktycznie zarejestrowanych transakcji (na podstawie i bez zezwolenia), które dopiero pokazują rzeczywistą skalę obrotu mieniem nieruchomym z udziałem cudzoziemców w Polsce. Rozdział czwarty kończy zagadnienie sprzedaży i dzierżawy gruntów przez obcokrajowców z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa będącego w dyspozycji Agencji Nieruchomości Rolnych.

Część piąta, pod tytułem *Przestępczość cudzoziemców w Polsce*, jest z kolei próbą przedstawienia obrazu przestępczości imigrantów na terenie naszego państwa. Rozpoczyna ją ogólna analiza tego zjawiska, po czym następuje charakterystyka określonych kategorii przestępstw, o których popełnienie podejrzani byli cudzoziemcy. Omówiono pozycję osoby niemającej polskiego obywatelstwa w procesie karnym oraz dokonano eksploracji stanu liczebnego, pochodzenia obcokrajowców tymczasowo aresztowanych, skazanych i ukaranych. Przedstawiono udział cudzoziemców w wybranych rodzajach przestępstw przez nich popełnionych (przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, przestępstw granicznych oraz akcyzowych). Dopełnieniem tego rozdziału jest zagadnienie poświęcone zorganizowanej przestępczości wśród cudzoziemców w Polsce. W części tej wyeksponowano aktywność grup rosyjskojęzycznych oraz problem handlu ludźmi.

Literatura i stan badań

Problematyka imigracji do Polski wciąż jeszcze nie doczekała się bogatej literatury. Publikacje traktujące o migracjach ograniczały się najczęściej tylko do zagadnienia emigracji z terenów naszego kraju. Ponadto można było dostrzec niedostateczną liczbę monografii, które w sposób spójny i kompleksowy ujęłyby wieloaspektowość procesu imigracji do Polski. Autorzy analizowali zazwyczaj ogólne trendy migracji międzynarodowych lub ograniczali swoje poszukiwania badawcze do jednego obszaru, czyli na przykład integracji cudzoziemców, ich aktywności zawodowej na rynku pracy, postrzeganiu obcych przez Polaków czy położenia prawnego. Skupiali oni ponadto swoją uwagę na wybranych kategoriach imigrantów, czyli: uchodźcach, studentach zagranicznych, Wietnamczykach, Czeczenach i Ukraińcach. Znaczna część prac obejmuje niewielkie ramy czasowe (najczęściej dwa lub cztery lata), co nie sprzyja badaniu zmian zachodzących w omawianym obszarze z dłuższej perspektywy.

Większość publikacji przedmiotowych obecnych na rynku wydawniczym ukazała się po 2000 roku. Ważne z punktu widzenia analizowanych zagadnień były opracowa-

nia naukowe odnoszące się do położenia prawnego imigrantów autorstwa Jana Białocerkiewicza[32] oraz integracji cudzoziemców – Aleksandry Grzymały-Kazłowskiej[33], Sławomira Łodzińskiego[34], Hanny Malewskiej-Peyre[35] i Macieja Ząbka[36]. Liczne publikacje poświęcone zostały sytuacji uchodźców w Polsce. O grupie tej pisali: Agnieszka Florczak[37], Justyna Hryniewicz[38], Maciej Ząbek, Witold Klaus[39] i Halina Grzymała-Moszczyńska[40].

Cenne okazały się także prace z zakresu polityki państwa wobec migracji autorstwa Krystyny Iglickiej[41], Agnieszki Weinar[42] i ogólnie pojętej migracji – Marka

---

[32] J. Białocerkiewicz, *Cudzoziemcy w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Toruń 2001; J. Białocerkiewicz, *Nowe polskie prawo o cudzoziemcach*, Toruń 2003; J. Białocerkiewicz, *Status prawny cudzoziemców w świetle standardów międzynarodowych*, Toruń 1999.

[33] A. Grzymała-Kazłowska, *Konstruowanie „innego". Wizerunek imigrantów w Polsce*, Warszawa 2007; *Problemy integracji imigrantów: koncepcje, badania, polityki*, pod red. A. Grzymały-Kazłowskiej, S. Łodzińskiego, Warszawa 2008; *Między jednością a wielością: integracja odmiennych grup i kategorii imigrantów w Polsce*, pod red. A. Grzymały-Kazłowskiej, Warszawa 2008.

[34] *Gość w dom. Studenci z krajów Trzeciego Świata w Polsce*, pod red. E. Nowickiej, S. Łodzińskiego, Warszawa 1993; *U progu wielokulturowości. Nowe oblicza społeczeństwa*, pod red. M. Kempny, A. Kapciak, S. Łodzińskiego, Warszawa 1997; S. Łodziński, *Problemy prawne polityki migracyjnej Polski w latach 1989–1995 na tle rozwiązań obowiązujących w krajach Unii Europejskiej*, w: *Migracje i Społeczeństwo. Zbiór Studiów*, red. J. E. Zamojski, Warszawa 1997, nr 2; *Do stołu dla zamożnych: ruchy migracyjne w Afryce oraz ich znaczenie dla Polski*, pod red. S. Łodzińskiego, J. Milewskiego, Warszawa 1999; S. Łodziński, *„Gościna kontrolowana". Wybrane problemy polityki migracyjnej Polski w latach 1989–1998 (marzec)*, „Przegląd Polonijny" 1998, nr 3; *Obszary i formy wykluczenia etnicznego w Polsce. Mniejszości narodowe, imigranci, uchodźcy*, pod red. A. Jasińskiej-Kani, S. Łodzińskiego, Warszawa 2009.

[35] *Tożsamość a odmienność kulturowa*, pod red. P. Boskiego, H. Malewskiej-Peyre, Warszawa 1992; *Swojskość i obcość. O akulturacji imigrantów w Polsce*, pod red. H. Malewskiej-Peyre, Warszawa 2001; *Być cudzoziemcem w Polsce: wywiady z obcokrajowcami mieszkającymi w Polsce*, pod red. H. Malewskiej-Peyre, Warszawa 2004.

[36] *Między piekłem a rajem. Problem adaptacji kulturowej uchodźców i imigrantów w Polsce*, pod red. M. Ząbka, Warszawa 2002; M. Ząbek, S. Łodziński, *Uchodźcy w Polsce. Próba spojrzenia antropologicznego*, Warszawa 2008.

[37] A. Florczak, *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Toruń 2003.

[38] J. Hryniewicz, *Uchodźcy w Polsce – teoria a rzeczywistość*, Toruń 2005.

[39] *Prawne uwarunkowania integracji uchodźców w Polsce. Komentarz dla praktyków*, pod red. W. Klausa, Warszawa 2006; *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla uchodźców*, pod red. J. Frelak, W. Klausa, J. Wiśniewskiego, Warszawa 2007; *Sąsiedzi czy intruzi? O dyskryminacji cudzoziemców w Polsce*, pod red. W. Klausa, Warszawa 2010.

[40] H. Grzymała-Moszczyńska, E. Nowicka, *Goście i gospodarze. Problem adaptacji kulturowej w obozach dla uchodźców oraz otaczających je społecznościach lokalnych*, Kraków 1998; H. Grzymała-Moszczyńska, *Uchodźcy. Podręcznik dla osób pracujących z uchodźcami*, Kraków 2000.

[41] K. Iglicka, *Kontrasty migracyjne Polski. Wymiar transatlantycki*, Warszawa 2008; *Integracja czy dyskryminacja? Polskie wyzwania i dylematy u progu wielokulturowości*, pod red. K. Iglickiej, Warszawa 2003; K. Iglicka, *Ethnic division on emergingforeign labor markets in Poland during the transition period*, „Prace Migracyjne" 2000, nr 35; K. Iglicka, *Nomads and rangers of Central and Eastern Europe*, „Prace Migracyjne" 1999, nr 27; K. Iglicka, *Priorytety i kierunki rozwoju polskiej polityki migracyjnej*, „Analizy i Opinie" 2003, nr 13; *Zarządzanie migracją. Przypadek i doświadczenia Polski w odniesieniu do dyrektyw Komisji Europejskiej*, pod red. K. Iglickiej, P. Kaźmierkiewicza, M. Mazur-Rafała, Warszawa 2003.

[42] A. Weinar, *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990–2003*, Warszawa 2006.

Okólskiego[43], Janusza Balickiego[44]. Wykorzystano ponadto literaturę odnoszącą się do tematyki: zapotrzebowania na pracę cudzoziemców – Macieja Duszczyka[45], Pawła Kaczmarczyka[46], Stanisławy Golinowskiej[47], Antoniego Rajkiewicza[48]; nabywania nieruchomości przez obcokrajowców – Józefa J. Skoczylasa[49], Filipa Hartwicha[50],

---

[43] K. Głąbicka, M. Okólski, D. Stola, *Polityka migracyjna Polski*, „Prace Migracyjne" 1998, nr 18; A. Grzymała-Kazłowska, M. Okólski, *Influx and Integration of Migrants in Poland in the Early XXI Century*, „Prace Migracyjne" 2003, nr 50; *Migracje „nowych Europejczyków" – teraz i przedtem*, pod red. A. Fihel, P. Kaczmarczyka, M. Okólskiego, Warszawa 2007; M. Okólski, *Cudzoziemcy na oficjalnym rynku pracy w Polsce*, „Rynek Pracy" 2002, nr 5–6; M. Okólski, *Imigranci. Przyczyny napływu, cechy demograficzno-społeczne, funkcjonowania w społeczeństwie polskim*, „Prace Migracyjne" 1998, nr 17; M. Okólski, *Migrant trafficking in Poland Actors, mechanisms, combating*, „Prace Migracyjne" 1999, nr 24; M. Okólski, D. Stola, *Migration between Poland and the European Union: the perspective of Poland's future membership of EU*, „Prace Migracyjne" 1999, nr 25; M. Okólski, *Migration pressures on Europe*, „Prace Migracyjne" 1999, nr 26; M. Okólski, *Najnowszy ruch wędrówkowy z Ukrainy do Polski*, „Prace Migracyjne" 1997, nr 14; M. Okólski, *New migration trends in Central and Eastern Europe in the 1990s*, „Prace Migracyjne" 1997, nr 4; M. Okólski, *Poland's migration: growing diversity of flows and people*, „Prace Migracyjne" 1999, nr 29; M. Okólski, *Recent Migration in Poland. Trends and Causes*, „Prace Migracyjne" 1997, nr 6; M. Okólski, *Recent trends in international migration Poland 1996*, „Prace Migracyjne" 1997, nr 16; M. Okólski, *Recent trends in international migration Poland 1997*, „Prace Migracyjne" 1998, nr 17; M. Okólski, *Recent trends in international migration Poland 1998*, „Prace Migracyjne" 1999, nr 28; M. Okólski, *Recent trends in international migration Poland 1999*, „Prace Migracyjne" 2000, nr 32; M. Okólski, *Statystyka imigracji w Polsce. Warunki poprawności, ocena stanu obecnego, propozycje nowych rozwiązań*, „Prace Migracyjne" 1997, nr 2; M. Okólski, *Współczesne europejskie migracje międzynarodowe a dynamika procesów integracyjnych*, „Studia Socjologiczne" 2001, nr 1; *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, pod red. A. Górny, I. Grabowskiej-Lusińskiej, M. Lesińskiej, M. Okólskiego, Warszawa 2010; *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia*, pod red. P. Kaczmarczyka, M. Okólskiego, Warszawa 2008.

[44] J. Balicki, P. Stalker, *Polityka imigracyjna i azylowa*, Warszawa 2006; *Integracja kulturowa imigrantów. Wyzwania i dylematy*, pod red. J. Balickiego, Warszawa 2007; J. Balicki, *Imigranci z krajów muzułmańskich w Unii Europejskiej. Wyzwania dla polityki integracyjnej*, Warszawa 2010.

[45] M. Duszczyk, *Swobodny przepływ pracowników w negocjacjach o członkostwo w UE*, „Studia Europejskie" 1999, nr 2; M. Duszczyk, *Polityka migracyjna a rynek pracy – rekomendacje*, „Analizy i Opinie", Warszawa 2008, nr 81.

[46] A. Górny, P. Kaczmarczyk, *Uwarunkowania i mechanizmy migracji zarobkowych w świetle wybranych koncepcji teoretycznych*, Warszawa 2002; P. Kaczmarczyk, *Migracje zarobkowe Polaków w dobie przemian*, Warszawa 2005; *Migracje specjalistów wysokiej klasy w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, pod red. P. Kaczmarczyka, M. Okólskiego, Warszawa 2005; A. Górny, P. Kaczmarczyk, *Uwarunkowania i mechanizmy migracji zarobkowych w świetle wybranych koncepcji teoretycznych*, „Prace Migracyjne" 2003, nr 49; *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia*, pod red. P. Kaczmarczyka, M. Okólskiego, Warszawa 2008.

[47] *Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne. Polska, Czechy, Niemcy*, pod red. S. Golinowskiej, Warszawa 1998; *Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne. Polska, Czechy, Niemcy*, pod red. S. Golinowskiej, Warszawa 1998; *Popyt na pracę cudzoziemców. Polska i sąsiedzi*, pod red. S. Golinowskiej, Warszawa 2004.

[48] *Zewnętrzne migracje zarobkowe we współczesnej Polsce. Wybrane zagadnienia*, pod red. A. Rajkiewicza, Włocławek 2000.

[49] J. J. Skoczylas, *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami przez cudzoziemców (po wejściu Polski do Unii Europejskiej)*, Warszawa 2004; J. J. Skoczylas, *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami przez cudzoziemców*, Warszawa 2005.

[50] F. Hartwich, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, Warszawa 2004.

Cezarego Hermy[51] oraz przestępczości cudzoziemców Emila Pływaczewskiego[52], Zbigniewa Rau[53], Katarzyny Laskowskiej[54] i Ireny Rzeplińskiej[55].

W pracy dokonano wtórnej analizy danych pochodzących z licznych materiałów źródłowych. Sięgnięto do danych statystycznych zgromadzonych przez Główny Urząd Statystyczny, Eurostat, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Służby Graniczne, Służby Celne i Centralny Zarząd Służby Więziennej. Nieocenione były ponadto zbiory Instytutu Turystyki, Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz materiały przygotowane przez pracowników Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego w postaci rocznych sprawozdań poświęconych międzynarodowym trendom migracyjnym.

Korzystając z urzędowych statystyk nie trudno było zauważyć, iż w wielu przypadkach stanowiły one niepełne oraz nieścisłe źródło danych (szczególnie raporty MSWiA dotyczące sprzedaży nieruchomości cudzoziemcom), co utrudniało eksplorację danego zjawiska. Ponadto w rozpatrywanym okresie zmieniały się badane kategorie – wprowadzano nowe lub rezygnowano z istniejących, co nie pozwalało na kontynuację analizy. Materiały statystyczne odnoszące się do problematyki cudzoziemców w wielu przypadkach nie odzwierciedlały rzeczywistości, lecz pokazywały tzw. artefakty. Oznaczało to, że analizowane zjawisko „ustalane było na podstawie definicji migracji, która nie była w stanie uchwycić rzeczywistego napływu ludności lub jej pobytu (zamieszkiwania) w Polsce"[56]. W statystykach jako imigrantów traktowano Polaków, którzy wyjechali za granicę, a po latach wrócili do kraju. Brakowało w nich natomiast cudzoziemców, którzy zamieszkiwali w Polsce, ale nie dokonali formalnego zameldowania na pobyt stały[57].

Na podstawie uzyskanych statystyk trudno było także ustalić skalę przestępczości wśród cudzoziemców osiadłych w kraju na stałe. Takie informacje nie były generowa-

---

[51] C. Herma, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców – aspekty prawne i negocjacyjne*, Warszawa 2002.

[52] *Policja polska wobec przestępczości zorganizowanej*, pod red. W. Pływaczewskiego, J. Świerczewskiego, Szczytno 1997; *Przestępczość cudzoziemców. Nowe wyzwania dla teorii i praktyki*, pod red. E. Pływaczewskiego, Szczytno 1995; *Przestępczość porachunkowa jako przejaw przestępczości zorganizowanej*, pod red. M. Kulickiego, W. Pływaczewskiego, M. Zajdera, Szczytno 2000; *Przestępczość zorganizowana*, pod red. E. Pływaczewskiego, Warszawa 2011.

[53] Z. Rau, *Przestępczość zorganizowana w Polsce i jej zwalczanie*, Kraków 2002; Z. Rau, *Globalizacja a rozwój przestępczości zorganizowanej*, w: *Wpływ globalizacji na procesy rozwojowe współczesnego świata. Istota – uwarunkowania – tendencje*, pod red. W. Malendowskiego, Poznań 2004.

[54] K. Laskowska, *Rosyjskojęzyczna przestępczość zorganizowana. Studium kryminologiczne*, Białystok 2006; K. Laskowska, *Azjatyckie zorganizowane grupy przestępcze*, „Prokuratura i Prawo" 2004, nr 7–8.

[55] I. Rzeplińska, *Przestępczość cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 2000.

[56] M. Okólski, *Polska jako kraj imigracji – wprowadzenie*, w: *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, pod red. A. Górny, I. Grabowskiej-Lusińskiej, M. Lesińskiej, M. Okólskiego, Warszawa 2010, s. 32.

[57] Więcej o problemach związanych ze statystyką migracyjną – M. Okólski, *Statystyka imigracji w Polsce*, „Prace Migracyjne" 1997, nr 2.

ne. Nie posiadamy zatem wiedzy, ilu potencjalnych przestępców obcego pochodzenia było w Polsce tylko w czasie tranzytu, a ilu przyjechało w celach turystycznych i weszło w konflikt z prawem.

Do innej grupy materiałów źródłowych zaliczono ponadto dokumenty urzędowe (akty prawa wewnętrznego, porozumienia, umowy, traktaty i konwencje międzynarodowe, rezolucje, protokoły) oraz ekspertyzy rządowe i raporty przygotowane przez Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Instytut Pracy i Polityki Społecznej, Ośrodek Badań nad Migracjami UW, Środkowoeuropejskie Forum Badań Migracyjnych i Ludnościowych, Centrum Stosunków Międzynarodowych (szczególnie w ramach projektu iMAP – Mapa Inicjatyw Integracyjnych w Polsce), Stowarzyszenie Interwencji Prawnej. Na źródła pisemne złożyły się czasopisma i gazety krajowe oraz branżowe periodyki, jak: „Prace Migracyjne", „Biuletyn Migracyjny", „Migracje i Społeczeństwo", „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny", „Studia Europejskie".

Terminologia

W pracy autorka wykorzystała wiele terminów przyjętych w literaturze naukowej. Zapożyczone zostały one przede wszystkim z politologii i prawa. Najważniejszym z nich i zarazem najczęściej używanym jest pojęcie cudzoziemiec. Zgodnie z przyjętym ustawodawstwem jest to osoba nieposiadająca polskiego obywatelstwa[58]. W zależności od swego pochodzenia może być ona przyporządkowana do dwóch grup różniących się między sobą prawami i obowiązkami wynikającymi z odrębnych aktów prawnych. Do pierwszej należy osoba dysponująca obywatelstwem państw członkowskich UE, Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz Szwajcarii (wraz z członkami ich rodzin), a do drugiej obywatele państw trzecich niezrzeszonych w wyżej wymienionych organizacjach.

Termin cudzoziemiec można rozpatrywać w sensie szerokim i wąskim. W pierwszym ujęciu oznacza on „osobę przebywającą na terenie danego państwa i podlegającą jego jurysdykcji, ale nieposiadającą obywatelstwa tego państwa"[59]. Taka interpretacja pozwala na zakwalifikowanie do grupy cudzoziemców – apatrydów, obywateli państw obcych, uchodźców. Z kolei cudzoziemcem *sensu stricto* jest „osoba, która posiada co najmniej jedno aktualne obywatelstwo obcego państwa"[60].

---

[58] Art. 2 ustawy o cudzoziemcach. Taką definicję przyjęto już w art. 1 *Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 sierpnia 1926 roku o cudzoziemcach*, Dz. U. 1926, Nr 83, poz. 464.

[59] J. Białocerkiewicz, *Status prawny cudzoziemca w świetle standardów międzynarodowych*, Toruń 1999, s. 25. Takie rozumienie terminu cudzoziemiec pokrywa się z art. 2 *ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach*, Dz. U. 2006, Nr 234, poz. 1694 („Cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego").

[60] Ibidem.

Dla określenia pojęcia cudzoziemiec używa się także frazę „osoba zagraniczna". Ze sformułowaniem tym można się spotykać w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej[61]. Poza nim, w niniejszej pracy termin ten stosuje się zamiennie z pojęciami: obcokrajowiec, obcy, osoba obcego pochodzenia, imigrant (z zastrzeżeniem jednak, że nie każdy cudzoziemiec jest imigrantem, co wynika z interpretacji przyjętej przez ONZ[62]).

Do grupy cudzoziemców nie jest zakwalifikowany obywatel Polski uznany jednocześnie za obywatela innego państwa. Ma to związek z art. 2 § 1 ustawy o prawie prywatnym międzynarodowym. Zgodnie z wykładnią tego artykułu, jeśli ustawa przewiduje właściwość prawa ojczystego, to obywatel polski podlega prawu polskiemu, chociażby inne państwo uznawało go za obywatela tego państwa[63].

Innym pojęciem często wykorzystywanym jest strefa Schengen. Oznacza ona obszar państw, na którym zniesiona została kontrola na granicach wewnętrznych gwarantująca swobodę w podróżowaniu. Jest to także teren wzmocnionej współpracy w zakresie bezpieczeństwa, polityki azylowej i ochrony granic zewnętrznych (przez wprowadzenie jednolitego systemu ich przekraczania, określenie wspólnej polityki wizowej, kooperację między służbami państw – sygnatariuszy w zakresie współpracy policyjnej i sądowej oraz stworzenie wspólnej elektronicznej bazy danych o poszukiwanych osobach, przedmiotach – tzw. System Informacyjny Schengen). Obszar ten nie pokrywa się z terytorium UE. Do grona tego nie należą: Irlandia, Wielka Brytania, Bułgaria, Rumunia, Cypr (ostatnie trzy oczekują na przyjęcie). W skład strefy wchodzą dwadzieścia dwa państwa unijne (Austria, Belgia, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Włochy) oraz trzy niezrzeszone w tej organizacji (Szwajcaria, Islandia, Norwegia). Powstanie strefy było następstwem układu zawartego w Schengen 14 czerwca 1985 roku między Belgią, Francją, Holandią, Luksemburgiem i Niemcami. Jednakże dopiero na podstawie Konwencji wykonawczej do wyżej wymienionego układu swoboda podróżowania stała się faktem. Dokument ten podpisano 19 czerwca 1990 roku. Wszedł on w życie pięć lat później i został następnie włączony do systemu prawnego UE na mocy traktatu amsterdamskiego z 1997 roku[64].

Spośród innych terminów wykorzystywanych w pracy na uwagę zasługują także: obywatel UE i obywatel państwa trzeciego. Pod pojęciem pierwszego z nich rozumie się osobę mającą obywatelstwo państwa członkowskiego UE[65] oraz Europejskiego

---

[61] Więcej na ten temat: D. Szafrański, *Cudzoziemiec (osoba fizyczna) jako przedsiębiorca prawa polskiego*, „Europejski Przegląd Sądowy" lipiec 2010, s. 30–34.

[62] Szerzej na ten temat w rozdziale 1.

[63] *Ustawa z dnia 12 listopada 1965 roku Prawo prywatne międzynarodowe*, Dz. U. 1965, Nr 46, poz. 290 z późniejszymi zmianami.

[64] Historia porozumienia Schengen czyt. A. Graś, *Porozumienie z Schengen – geneza i stan obecny,* w: *Polska droga do Schengen. Opinie ekspertów*, Warszawa 2001, s. 11–39.

[65] Art. 17 ust. 1 *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/2 (obecnie art. 20 ust. 1 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*).

Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym i Szwajcarii[66]. Posiadanie obywatelstwa UE nie uchyla obywatelstwa państwowego, lecz je uzupełnia i rozszerza o prawa i wolności zawarte w traktatach unijnych[67]. Z kolei drugi termin oznacza osobę niebędącą obywatelem Unii Europejskiej w rozumieniu art. 17 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską[68] i osobę niekorzystającą ze wspólnotowego prawa do swobodnego przemieszczania się[69].

W pracy sięgnięto także do terminu sekurytyzacja. Jest to pojęcie stosunkowo nowe i mało opisane w polskiej literaturze poświęconej zagadnieniom migracji[70]. Autorem tego terminu jest Ole Waever[71]. Skonstruował go w 1995 roku, choć procesy związane z tym zagadnieniem widoczne były już w latach 80. XX wieku. Wówczas w państwach członkowskich EWG/UE toczono debaty, których motywem przewodnim było postrzeganie migracji w kategorii zagrożeń dla krajowych społeczeństw[72]. W napływie obcych widziano czynnik osłabiający tradycje narodowe i jedność społeczeństwa oraz destabilizujący porządek publiczny i rynek pracy.

Sekurytyzacja dla Ole Waever'a to „akt mowy" zaczerpnięty z filozofii języka Johna Langshawa Austina[73]. W procesie tym nie chodzi o odkrycie rzeczywistych zagrożeń, ale o konstrukcję „aktów mowy" (wypowiedzi) aktorów tworzących rzeczywistość na podstawie swoich przekonań[74]. Sekurytyzacja polityki nie musi wynikać

---

[66] Art. 2 pkt 3 *Ustawy z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin*, Dz. U. 2006, Nr 144, poz. 1043.

[67] A. Sylwestrzak, *Obywatelstwo i konstytucyjne prawa obywatelskie w Rzeczypospolitej Polskiej i Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2006, t. XV, s. 541.

[68] Obecnie art. 20 ust. 1 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/2.

[69] Więcej na ten temat: I. Wróbel, *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

[70] Do zagadnienia tego odniosła się Agnieszka Weinar w książce zatytułowanej *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990–2003*, Warszawa 2006, s. 72–77.

[71] O historii budowania teorii sekurytyzacji przez Ole Waever'a można przeczytać w: R. Taureck, *Securitization theory – The Story so far: Theoretical inheritance and what it means to be a post-structural realist*, University of Birmingham, 2006, www.ceeisaconf.ut.ee/orb.../TAURECK.doc.

[72] J. Huysmans, *The European Union and the securitization of migration*, „Journal of Common Market Studies" 2000, nr 5, s. 756 (http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00263/pdf, 22.07.2009).

[73] M. J. Trombetta, *The Securitization of the Environment and the Transformation od Security*, Delf University of Technology, s. 5, http://turin.sgir.eu/uploads/Trombetta-the_securitization_of_the_environment_and_the_transformation_of_security.pdf). Według J. L. Austina akt mowy dzieli się na trzy aspekty: lokacyjny (czyli tworzenie i artykułowanie wypowiedzi), illokucyjny (intencjonalność wypowiedzi – ostrzeżenie, prośba) i prelukcyjny (następstwo wypowiedzi, reakcja na nie). J. Langshaw Austin, *Mówienie i poznawanie: rozprawy i wykłady filozoficzne*, Warszawa 1993. Więcej na ten temat czyt.: A. Hensoldt. *Idee peirce'owskiego pragmatyzmu i ich renesans w XX-wiecznej filozofii języka*, Opole 2007.

[74] S. Leonard, *The „Securitization" of Asylum and Migration in the European Union: Beyond the Copenhagen School's Framework,* s. 7, http://turin.sgir.eu/uploads/Leonard-sgir_conference_paper_final_sleonard.pdf, 22.07.2009. Dla Sarah Leonarda sekurytyzacja migracji wiąże się ze skrajnym upolitycznieniem migracji i przedstawieniem jej jako zagrożenia dla bezpieczeństwa.

zatem z realnego niebezpieczeństwa. Jak podkreśla Barry Buzan, trudno jest bowiem określić czy dany problem „naprawdę" jest zagrożeniem[75]. Związane jest to z faktem, iż sekurytyzacja to proces, w którym określone zjawisko przechodzi drogę z kategorii wyzwań do kategorii uznania za zagrożenie dla bezpieczeństwa[76]. Według Ole Waever'a postępowanie to kończy się powodzeniem, gdy zostanie zaakceptowane przez aktorów „aktów mowy" (rząd, opinię publiczną)[77] czego konsekwencją jest zinstytucjonalizowanie sekurytyzacji[78] i podjęcie odpowiednich środków w celu rozwiązania problemu. W opinii Barry Buzana, Ole Waever'a i Jaapa de Wilde sekurytyzacja może dotyczyć sektorów: wojskowego, politycznego, gospodarczego, społecznego i ochrony środowiska.

Podstawowymi elementami aktu sekurytyzacji są: nadawca sekurytyzacji, przedmiot referencji (*referent object*) i odbiorca[79]. Pierwszy wydając komunikat sprawia, że dane zjawisko zaczyna łączyć się z zagadnieniem bezpieczeństwa. Drugi element to wybrany przez nadawcę problem z życia społecznego, politycznego czy ekonomicznego, który w jego opinii jest zagrożony i dlatego wymaga ochrony. Ostatni z nich, to z kolei odbiorca czyli społeczeństwo, które musi być przekonane o zagrożeniu danego zjawiska.

Sekurytyzacja jest narzędziem wykorzystywanym w polityce krajowej i unijnej. W polityce migracyjnej widoczne jest to w dziedzinach ochrony granic zewnętrznych UE i kontroli napływu cudzoziemców spoza państw członkowskich[80]. O istnieniu se-

---

S. Leonard, *The „Securitization" of…*, op. cit., s. 2. Z kolei w opinii Katji Franco Aas pod pojęciem tym należy rozumieć nie tylko zbiór biurokratycznych praktyk prawnych i technologicznych, ale również postrzeganie w dyskursie migracji jako problemu bezpieczeństwa (a nie tylko analizowanie tego zjawiska w kategoriach pomocy humanitarnej czy rozwoju ekonomicznego). K. Franco Aas, *The securitization of migration: Whose justice and whose security?*, s. 11, http://org.uib.no/imer/14Nordic/Papers%20fra%2014.%20Migrasjonsforskerkonferanse/Aas.pdf, 22.07.2009.

[75] Ibidem. S. Leonard, *The „Securitization" of…*, op. cit., s. 9. Jak podkreśla Reinhard Lohrman przepływ osób przez granice wpływa na bezpieczeństwo na poziomie krajowym i w stosunkach między państwami. W pierwszym wymiarze jest to zagrożenie dla dobrobytu gospodarczego, porządku społecznego, kulturalnego, religijnego i stabilności politycznej, a w drugim obecność obcych może tworzyć napięcia i tym samym obciążać stosunki bilateralne oraz wpływać na regionalną i międzynarodową stabilność. J. Chinyong Liow, *Malaysia's Approach its illegal Indonesian migrant labour Problem: Securitization, Politics, or Catharsis?*, Institute of Defence and Strategic Studies Nanyang Technological University, s. 8, http://www.rsis-ntsasia.org/resources/publications/research-papers/migration/Joseph%20Liow.pdf, 22.07.2009.

[76] P. Frankowski, *Bezpieczeństwo globalne w warunkach transformacji ładu międzynarodowego*, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, pod red. R. Zięby, Warszawa 2008, s. 242.

[77] S. Leonard, *The „Securitization" of…*, op. cit., s. 9.

[78] Więcej na ten temat czyt. D. Van Dijck, *Is the EU Policy on illegal immigration securitized? Yes of Course! A study into the dynamics of institutionalised securitization*, Istanbul 2006, http://www.jhubc.it/ecpr-istanbul/virtualpaperroom/054.pdf, 22.07.2009.

[79] M. A. Viteri, A. Tobler, *Shifting Positionalities: The Local and International Geo-Politics of Surveillance and Policing*, Cambridge Scholars Publishing 2009, s. 174–175.

[80] To wpływało na zmiany na poziomach legislacyjnym i instytucjonalnym. Wśród pierwszych decyzji znalazło się przyjęcie rozporządzenia Rady nr 1612/68/EWG z 15 października 1968 roku o swobodzie przemieszczania się pracowników we Wspólnocie oraz układu w Schengen z 1985 roku. Do innych aktów należały także: umowy o readmisji, Konwencja Dublińska z 1990 roku, rozporządzenie Dublin II. Ważne z punktu widzenia sekurytyzacji polityki migracyjnej okazało się ponadto wprowadzenie, na mocy Traktatu z Maastricht z 1992 roku, III filaru w zakresie wymiaru

kurytyzacji w obszarze migracji i azylu przekonany jest Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców[81].

Postępującą sekurytyzację polityki migracyjnej wzmocniły wydarzenia z 11 września 2001 roku[82]. W ich następstwie zaczęto kłaść nacisk na wykluczenie nielegalnych imigrantów i innych niepożądanych cudzoziemców (aresztowanych, zatrzymanych). Uchodźców i azylantów postrzegano nie jako ofiary, ale zwiastun niepewności[83]. Przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu im ochrony mniejszą rolę zaczęły odgrywać prawa człowieka i pomoc humanitarna, a większy nacisk położono na niekorzystne skutki, jakie mogła wywołać ich obecności (na przykład terroryzm, handel narkotykami, ludźmi).

Kolejnymi pojęciami zastosowanymi w pracy są: migrant, azylant, uchodźca, rezydent długoterminowy WE, polityka migracyjna, polityka imigracyjna, polityka integracyjna, integracja, nielegalna migracja, readmisja, przestępczość (w tym i zorganizowana), tymczasowe aresztowanie, skazany, ukarany, handel ludźmi. Wszystkie powyższe zwroty są dokładnie zdefiniowane w poszczególnych rozdziałach pracy.

* * *

Publikacja ta jest uzupełnieniem istniejącej, ale bardzo rozproszonej, wiedzy na temat imigracji do Polski. Pokazuje przeobrażenia zachodzące w naszym kraju w badanym obszarze (skalę, terytorialne rozmieszczenie, pochodzenie cudzoziemców), w okresie niemalże dwóch dekad od transformacji systemowej.

Zawarte w niej analizy mogą stanowić podstawę do wypracowania kompleksowego podejścia do zjawiska imigracji i sformułowania wytycznych do rodzącej się polskiej polityki imigracyjnej. Mogą być także inspiracją do dalszych rozważań w obszarze imigracji do Polski po 2007 roku.

Książka ta jest świadectwem zmian, które się dokonały. Wpisuje się ona w trwający od kilku ostatnich lat wysiłek badawczy zmierzający do poznania obrazu imigracji do Polski.

---

sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, a następnie przesunięcie tych zagadnień do I filaru (w oparciu o Traktat amsterdamski). Na poziomie instytucjonalnym powołano: CIREA (Centrum Zbierania i Wymiany Informacji w sprawach Azylu), Europol (Europejski Urząd Policji), Eurodac (Europejski Zautomatyzowany System Identyfikacji Odcisków Palców), Frontex (Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej), Eurojust (Europejska Jednostka Współpracy Sądowej). Wprowadzono w życie SIS, czyli System Informacyjny Schengen. Z kolei na gruncie państwa polskiego wzrost znaczenia sekurytyzacji w polityce migracyjnej widoczny był już w latach 90. XX wieku. Wówczas zawarto pierwszą umowę o readmisji (1991 rok), ograniczono dostęp obcokrajowców do rodzimego rynku pracy (poprzez wprowadzenie wizy z prawem do pracy – w 1994 roku) oraz przyjęto nową ustawę o cudzoziemcach (1997 rok).

[81] J. Chinyong Liow, *Malaysia's Approach its illegal*…, op. cit., s. 6.

[82] O wpływie tego wydarzenia na sposób postrzegania imigrantów w Polsce czyt.: A. Grzymała-Kazłowska, *Konstruowanie „innego". Wizerunki imigrantów w Polsce*, Warszawa 2007, s. 72–73.

[83] Ch. Boswell, *Migration Control in Europe after 9/11: Explaining the Absence of Securitization*, 2006, s. 2, http://www.utexas.edu/cola/centers/european_studies/_files/pdf/immigration-policy-conference/boswell.pdf, 22.07.2009; S. Leonard, *The „Securitization" of*…, op. cit., s. 6.

Rozdział I

Polska polityka imigracyjna

1. Teoretyczne aspekty imigracji

Imigracja (łac. *immigro*) jest jedną z form migracji zagranicznych (zewnętrznych). Oznacza ona napływ obcej ludności na teren danego państwa w celu zamieszkania na nim w określonym czasie lub na stałe. Osoby przemieszczające się nazywane są imigrantami (cudzoziemcami w kraju przyjmującym). Nie posiadają one obywatelstwa państwa goszczącego lub są bezpaństwowcami.

Imigrację, jako element migracji, charakteryzują następujące cechy:

1) ruch fizyczny związany z przemieszczeniem się;
2) zmiana przestrzeni geograficznej (wyjazd poza kraj swego pochodzenia);
3) zmiana w strukturze społecznej (awans, degradacja, osłabienie dotychczasowych więzi społecznych);
4) przeniesienie się do nowej społeczności;
5) zmiana społecznego i kulturowego otoczenia[1].

Definiując podstawowe pojęcia związane z imigracją nie można pominąć terminu migracja i jego klasyfikacji oraz zagadnień poświęconych teoriom tego zjawiska.

Dla potrzeb niniejszych rozważań możemy przyjąć, iż migracja to całokształt przemieszczeń ludności, która zgodnie z koncepcją Everetta Lee może być „trwała lub półtrwała"[2]. Jest to także „fizyczne przejście jednostek lub grup społecznych z jednego do drugiego społeczeństwa; przejście to zwykle podyktowane jest koniecznością porzucenia jednego środowiska społecznego i wejście w nowe inne środowisko"[3].

Z racji, że pojęcie migracji jest bardzo obszerne powstało wiele klasyfikacji, które uwypuklają cechy tego zjawiska[4]. Jedna z nich wynika z kryterium odległości, jaką musi pokonać osoba przemieszczająca się. W tym przypadku migracje możemy po-

---

[1] K. Slany, *Między przymusem a wyborem. Kontynentalne i zamorskie emigracje z krajów Europy Środkowo-Wschodniej 1939–1989*, Kraków 1995, s. 22.

[2] E. Lee, *Teoria migracji*, „Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej" 1972, z. 3/4, s. 13.

[3] B. Liberska, *Migracje kadr wysokokwalifikowanych z krajów rozwijających się*, Warszawa 1977, s. 11–12.

[4] Klasyfikacja migracji została przygotowana na podstawie: Z. Kawczyńska-Butrym, *Migracje. Wybrane zagadnienia*, Lublin 2009, s. 15–23; W. Małachowski, *Migracje we współczesnym świecie. Implikacje dla Polski*, Warszawa 2010, s. 14–18; Z. Kawczyńska-Butrym, *Migracje – zmiany położenia społecznego,* w: *Migracje – wyzwanie XXI wieku*, pod red. M. Zięby, Lublin 2008, s. 28–30; J. Balicki, P. Stalker, *Polityka imigracyjna i azylowa*, Warszawa 2006, s. 31–41; K. Slany, *Między przymusem a wyborem...*, op. cit., s. 25–27.

dzielić na wewnętrzne (w granicach jednego państwa) i zewnętrzne (międzynarodowe). Z kolei, jeśli za podstawę weźmiemy długość pobytu w danym miejscu, to wyróżnimy migracje:

- stałe, czyli podyktowane chęcią osiedlenia się na stałe poza krajem pochodzenia;
- okresowe, związane z planami czasowego przebywania w państwie goszczącym. Migracje okresowe obejmują:
  - migrację krótkookresową (krótkoterminową) oznaczającą czasową zmianę pobytu migranta (np. w związku z wyjazdem za granicę), trwającą w okresie od 3 do 12 miesięcy[5]. Może ona przyjąć formę migracji sezonowej (związanej z przebywaniem w danym państwie w określonych porach roku – sezonie) lub cyrkulacyjnej (określającą wielokrotne wyjazdy i przyjazdy w ciągu 12 miesięcy). Nie dotyczy ona natomiast pobytów gościnnych, czyli odwiedzin krewnych czy znajomych, podróży służbowych, wyjazdów rekreacyjnych, leczniczych;
  - migrację długookresową (długoterminową) odnoszącą się do pobytu w kraju przyjmującym lub wyjazdu z państwa wysyłającego na czas powyżej 1 roku. Do migracji tych możemy zaliczyć także wyjazdy za granicę (lub przyjazdy z zagranicy) na pobyt stały, czyli w celu osiedlenia się[6].

Kolejnym czynnikiem, który stanowi podstawę podziału migracji jest stopień dowolności podjęcia decyzji o wyjeździe/przyjeździe. W tym przypadku wyróżnia się migracje:

- dobrowolne – są one wynikiem wolnego wyboru migranta. Na jego decyzję nie mają wpływu czynniki zewnętrzne. Jest to na przykład rezultat niedogodności, jakie dana osoba odczuwa w związku z niskimi zarobkami lub brakiem pracy. Powodem wyjazdu może być także chęć sprawdzenia siebie w nowym środowisku, pragnienie połączenia się z rodziną czy też powrót do miejsca pochodzenia przodków;
- przymusowe – podejmowane są one z przyczyn politycznych, ekonomicznych, narodowościowych, religijnych czy katastrof naturalnych. Przemieszczenia te mogą przyjąć postać: wydalenia czy wypędzenia, ewakuacji, ucieczki, deportacji, zesłania, przesiedlenia;
- spontaniczne – podejmowane pod wpływem chwili, są one nieplanowane;
- planowane – podjęte świadomie i wcześniej zaplanowane.

Innym kryterium rozróżniającym migrację jest status prawny przemieszczeń. Dokonuje ono podziału na migrację:

- legalną, czyli zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi;
- nielegalną lub nieuregulowaną – w tym przypadku pobyt migranta w państwie przyjmującym nie jest prawnie usankcjonowany[7].

---

[5] W 2006 roku kryterium długości pobytu czasowej nieobecności zostało wydłużone z 2 do 3 miesięcy. Zmiana nastąpiła wraz z nowelizacją art. 8 ust. 1 i 3 *Ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 roku o ewidencji ludności i dowodach osobistych*, Dz. U. 2006, Nr 139, poz. 993 z późniejszymi zmianami.

[6] *Migracje zagraniczne ludności 2002. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań*, GUS, Warszawa 2003, s. 22.

[7] K. Baj, *Stosunek Unii Europejskiej do nielegalnej imigracji,* „Stosunki Międzynarodowe" 2007, z. 1–2, s. 101.

Migrację można także podzielić ze względu na rozmiar transferu ludności na:
– masową,
– grupową,
– jednostkową (pojedynczą).

Jednym z ważniejszych klasyfikacji migracji jest podział według przyczyn. Pozwala on na wyodrębnienie migracji:

- podporządkowanych – wywołanych przemieszczeniem innych osób i chęcią dołączenia do nich. Ich źródłem są motywy osobiste[8];
- ekonomicznych (zarobkowych). U podstaw decyzji osób migrujących leżą przyczyny związane z chęcią podjęcia pracy poza krajem swojego pochodzenia oraz podniesieniem standardu życia i wynagrodzenia. Oznacza to, że ich powód związany jest z osiągnięciem korzyści ekonomicznych. Migranci w tym przypadku realizują swoje cele poprzez wyjazd: na określony czas, nie myśląc o pozostaniu w kraju przyjmującym (migranci zarobkowi, wahadłowi), na okres realizacji kontraktu (migranci kontraktowi) lub na czas dokonania zakupu czy sprzedaży określonych towarów poza krajem swego pochodzenia (migranci handlowi);
- pozaekonomicznych, czyli takich, które nie są nastawione na bezpośrednie zdobycie korzyści materialnych. W tej grupie możemy wyróżnić migracje uzasadnione powodami:
  – matrymonialnymi, czyli pragnieniem zawarcia związku małżeńskiego poza krajem swego pochodzenia;
  – edukacyjnymi – w celu zdobycia wiedzy, nauki języka, podniesienia kompetencji zawodowych, prowadzenia badań naukowych;
  – religijnymi – wywołane przez konflikty religijne, prześladowania religijne lub związane z realizacją praktyk (nakazów) religijnych;
  – zdrowotnymi – w celu poprawy zdrowia (wyjazdy do kurortów, do miejsc uznanych za zdrowsze, np. pod względem klimatycznym);
  – turystycznymi;
  – narodowościowymi – ich podłożem są szykany na tle rasowym, etnicznym;
  – politycznymi – będące efektem prześladowań politycznych czy poszukiwań wolności. Bodźcem do tego mogą być także: wojny, zmiany granic, powstania, rewolucje, przewroty;
  – ekologicznymi – wywołane złym stanem środowiska naturalnego, klęskami żywiołowymi, katastrofą ekologiczną (susza, powodzie, brak wody pitnej, emisja szkodliwych gazów);
  – rodzinnymi – w związku z przemieszczeniem członków rodziny lub zakładaniem rodziny;
  – patriotycznymi – czyli chęcią powrotu do ojczyzny przodków, poznania tego państwa czy tęsknoty za krajem ojczystym;

---

[8] A. Maryański, *Migracje na świecie*, Warszawa 1984, s. 8–9; A. Bonasewicz, *Główne konflikty na świecie w ostatnim 20-leciu i związane z nimi migracje polityczne*, „Migracje i Społeczeństwo" 2000, nr 4, s. 7–13; K. Slany, *Między przymusem*..., op. cit., s. 26.

– poszukiwania dobrobytu – dotyczy to najczęściej osób będących na emeryturze, które po osiągnięciu odpowiedniego statusu ekonomicznego dążą do znalezienia miejsca charakteryzującego się lepszymi warunkami życia (słoneczna pogodna, czyste powietrze).

Migracje mogą przyjąć różne formy. Jedną z nich jest wspomniana już imigracja, czyli spojrzenie na proces migracji zagranicznych z punktu widzenia państwa przyjmującego. Wiąże się ona z napływem ludności z zagranicy na terytorium danego kraju. Do innych zalicza się ponadto: emigrację (odpływ osób z określonego obszaru np. za granicę), repatriację (powrót obywateli do ojczyzny z obcego terytorium, po dobrowolnym lub przymusowym ich pobycie poza granicami własnego kraju, np. jeńcy, przesiedleńcy. Ma ona postać zorganizowaną), reemigrację (przyjazdy emigrantów do kraju ojczystego).

Wśród terminów związanych z przemieszczaniami się osób należy także wyróżnić pojęcie migranta. Jest nią „osoba przybywająca (imigrant) lub opuszczająca (emigrant) pewne miejsce w inny sposób niż poprzez urodzenie bądź śmierć”[9]. Zgodnie z terminologią stosowaną przez ONZ migrantami są wjeżdżający lub wyjeżdżający w związku z:
– edukacją,
– szkoleniem zawodowym czy pracą zawodową,
– pracą w międzynarodowych organizacjach lub służbie cywilnej,
– zamiarem osiedlenia się lub połączenia z rodziną,
– posiadaniem uprawnień do pobytu zagranicą lub przebywaniem w danym kraju bez prawnie uregulowanego pobytu,
– ubieganiem się o azyl czy status uchodźcy,
– otrzymaniem ochrony w postaci azylu, statusu uchodźcy[10].

Do tego grona nie należą natomiast:
– turyści,
– osoby będące w podróży służbowej lub na wakacjach,
– pracownicy przygraniczni,
– osoby w tranzycie,
– osoby ze statusem dyplomatycznym,
– personel wojskowy,
– nomadowie[11].

Warto w tym miejscu postawić pytanie o motywy, jakie skłaniają ludzi do zmiany miejsca? Odpowiedzi na nie można szukać w teoriach poświęconych procesom migracji. Jest ich wiele, bo i zagadnienie to ma wymiar wieloaspektowy i interdyscyplinarny. Jak podkreśla bowiem socjolog Douglas Massey, koncepcje te „nie są konkurencyjne, lecz raczej komplementarne”[12]. Swoją uwagę skupię jednak tylko na kilku teoriach

---

[9] A. Górny, P. Kaczmarczyk, *Uwarunkowania i mechanizmy migracji zarobkowych w świetle wybranych koncepcji teoretycznych*, „Prace Migracyjne” 2003, nr 49, s. 5.

[10] Ibidem, s. 13.

[11] Ibidem.

[12] Cytat za: *Migracje „nowych Europejczyków” – teraz i przedtem*, pod red. A. Fihel, P. Kaczmarczyka, M. Okólskiego, Warszawa 2007, s. 14.

reprezentujących różne dyscypliny naukowe. Ich analiza dotyczyć będzie przede wszystkim przyczyn migracji.

Prekursorem w tej dziedzinie był niemiecko-brytyjski geograf Ernest Georg Ravenstein. W 1885 roku przedstawił on na posiedzeniu Królewskiego Towarzystwa Statystycznego prawa rządzące przemieszczaniem się ludzi. Cztery lata później opublikował pracę zatytułowaną *Prawa migracji*.

E. Ravenstein sformułował siedem reguł rządzących migracjami przywołanych poniżej[13]:

1. Ludzie częściej migrują, jeśli odległość do miejsca przeznaczenia jest mniejsza, a rzadziej, gdy dystans jest większy. Migranci pokonujący duże odległości preferują wielkie centra handlu lub przemysłu.
2. Migracja przebiega etapami – od obszarów słabo rozwiniętych do miejsc o coraz wyższym poziomie rozwoju. Wielkie ośrodki przyciągają w pierwszej kolejności osoby z pobliskich miast i wsi. Oni pozostawiają po sobie luki, które wypełniane są przez ludność z bardziej odległych zakątków.
3. Każdy przepływ (*current, stream*) wywołuje równoważny przepływ powrotny (*counter-current, counter-stream*).
4. Mieszkańcy miast rzadziej migrują niż osoby zamieszkujące obszary wiejskie.
5. Kobiety częściej niż mężczyźni mają skłonność do migracji na krótkie odległości.
6. Wpływ na rozwój migracji ma postęp w dziedzinie środków transportu, fabryk, handlu.
7. Głównym motorem mobilności przestrzennej jest chęć „poprawienia sobie bytu pod względem materialnym oraz takie czynniki, jak: złe lub uciążliwe prawa, wysokie podatki, nieatrakcyjny klimat, nieodpowiednie otoczenie, a nawet przymus (handel niewolnikami, transport)".

Reasumując, można stwierdzić, iż migracje dla E. Ravensteina były wypadkową czynników niekorzystnych w jednym miejscu i warunków sprzyjających w innym. Odbywały się one etapami i wpływ na nie wywierały takie czynniki, jak: płeć, wiek oraz miejsce zamieszkania. Powyższe normy stały się punktem wyjścia dla rozważań na temat teorii dotyczących migracji.

Proponowany przegląd koncepcji migracyjnych jako pierwsze otwierają teorie reprezentowane przez historyków. Wyróżniają oni dwa nurty związane z przemieszczeniami ludności: migracje elitarne i masowe. Pierwszy zwraca uwagę na fakt, iż wędrówki stały się wynikiem podróży misyjnych, handlowych, kolonizacyjnych czy poznawczych. Ich cechą była peregrynacja z rozwiniętych centrów do regionów mało znanych i zacofanych. Przeciwnego zdania byli natomiast zwolennicy koncepcji migracji masowych. W ich opinii, ludzie wędrowali z obszarów słabo rozwiniętych ku terenom stojącym na wyższym poziomie rozwoju. Migracje miały charakter masowy. Wywołane były przez różnego rodzaju zagrożenia, jak klęski przyrodnicze, przeludnienie, brak żywności, choroby[14].

---

[13] Pierwsze cztery reguły pochodzą z 1885 roku, a następne z drugiej pracy wydanej w 1889 roku. Por. E. Lee, *Teoria*..., op. cit., s. 10–11. K. Slany, *Między przymusem*..., op. cit., s. 36–37.

[14] *Popyt na pracę cudzoziemców. Polska i sąsiedzi*, pod red. S. Golinowskiej, Warszawa 2004, s. 17–18.

Z innego punktu widzenia migracje postrzegali przedstawiciele nauk politycznych. Choć, jak podkreśla, profesor Aristide Zolberg, nie ma politycznej teorii migracji, lecz można jedynie mówić o politycznej perspektywie w badaniach nad migracjami[15]. Perspektywa ta nie podważa ważności ekonomicznych czynników oddziałujących na mobilność ludzi.

Stanisława Golinowska przyjęła, iż teoria systemu światowego może posłużyć do politologicznej interpretacji procesów migracyjnych[16]. Autorem tej koncepcji był Immanuel Wallerstein. Zwrócił on uwagę na fakt, iż migracje mają swoje źródło w nierównym rozwoju państw i są konsekwencją postępującego kapitalizmu oraz bogacenia się państw zamożnych. Migracje, według I. Wallersteina, są naturalnym elementem systemu światowego. W jego skład wchodzą: państwa, układy międzypaństwowe, gospodarstwa domowe, klasy społeczne i różne grupy mniejszościowe[17]. Teoria ta zakłada istnienie państw leżących w centrum systemu (region Europy Północno-Zachodniej), na półperyferiach (Europa Południowa) i peryferiach (Europa Wschodnia). Podział ten jest odzwierciedleniem ich stopnia zamożności (rozwoju społeczno-ekonomicznego), poziomu stabilizacji politycznej oraz ról, jakie one odgrywają. Wewnątrz systemu funkcjonuje obszar gospodarczy („gospodarka-świat"), w którym istnieje podział pracy, wymiana dóbr, przepływ kapitału i zasobów pracy[18]. Osoby zamieszkujące w tych trzech regionach charakteryzują się odmiennymi zachowaniami migracyjnymi[19]. Zgodnie z teorią systemu światowego nielegalne migracje są symptomatyczne dla osób przemieszczających się z peryferii do centrum, które uchodzą za rezerwuar siły roboczej dla krajów rozwiniętych. W państwach biednych osoby utrzymujące się z uprawy ziemi muszą migrować, gdyż nie są konkurencyjne dla wielkich posiadaczy ziemskich. Nie mają pracy na swoim terenie więc podejmują decyzję o wyjeździe do centrum. Tam stanowią tanią siłę roboczą[20]. Wykonują zajęcia (niskopłatne, nieatrakcyjne), od których pracownicy centrum stronią. Popyt na nich podporządkowany jest fazom rozwoju ekonomicznego. Wzrost gospodarczy wzmaga u nich mobilność, a recesja powoduje powrót do ojczyzny[21]. Migracja przebiega w kierunku do państw rozwiniętych lub miast. Teoria ta wyjaśnia migracje między byłymi metropoliami a ich koloniami. Nie tłumaczy natomiast powodów przemieszczeń między państwami o podobnym poziomie rozwoju[22].

Poza historykami i politologami zagadnieniem migracji zajmowali się także socjolodzy. Sformułowali oni na ten temat kilka teorii. Warto przywołać tu na przykład

---

[15] A. Górny, P. Kaczmarczyk, *Uwarunkowania i mechanizmy migracji*..., op. cit., s. 45.

[16] *Popyt na pracę cudzoziemców*..., op. cit., s. 26. Bywa, że koncepcja ta kwalifikowana jest do teorii ekonomicznych.

[17] I. Wallerstein, *Analiza systemów-światów. Wprowadzenie*, Warszawa 2007, s. 10.

[18] Ibidem, s. 41.

[19] A. Górny, P. Kaczmarczyk, *Uwarunkowania i mechanizmy migracji*..., op. cit., s. 28.

[20] I. Wallerstein, *Analiza*..., op. cit., s. 116.

[21] A. Górny, P. Kaczmarczyk, *Uwarunkowania i mechanizmy migracji*..., op. cit., s. 29.

[22] W. Janicki, *Przegląd teorii migracji ludności*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia" 2007, nr LXII/14, s. 292.

teorię sieci migracyjnych, zgodnie z którą, decyzje o zmianie miejsca pobytu są wynikiem interpersonalnych kontaktów między powracającymi z danego kraju (lub tam przebywającymi) a zamierzającymi się tam wybrać. Ci pierwsi stanowią cenne źródło informacji na temat samej migracji (korzyści, strat, problemów, kwestii związanych z pracą czy zakwaterowaniem). To właśnie te dobra niematerialne (jak: informacja, pomoc, zaufanie, doświadczenie) są istotnymi elementami ważącymi na decyzji o wyjeździe. Zwolennicy tej teorii uważają, iż istnienie takich powiązań wpływa na mobilność ludzi i wywołuje u nich chęć przemieszczania się do określonych regionów, państw. W konsekwencji prowadzi to do zjawiska nazywanego „łańcuchem migracji"[23], na podstawie którego możemy przewidzieć kierunek napływu ewentualnych migrantów.

Kontakty w ramach sieci migracyjnych odgrywają znaczącą rolę, gdy odległość do kraju docelowego jest większa, co podnosi koszty wyjazdu[24]. Istniejące wówczas sieci migracyjne mają zminimalizować negatywne skutki przesiedlenia. Dzięki nim, migranci znają realia państwa przyjmującego i mogą liczyć na pomoc bliskich, znajomych tam przebywających (szczególnie w początkowej fazie swego pobytu), co daje im poczucie bezpieczeństwa. Badacze przedmiotu wskazują, że teoria ta nie jest pozbawiona wad. Jedną z nich jest fakt, iż nie wyjaśnia ona, na przykład, przyczyn pierwszej migracji w określonym kierunku i nie uwzględnia czynników ekonomicznych mających wpływ na migrację[25].

W grupie koncepcji socjologicznych wyjaśniających przyczyny migracji mieści się także teoria skumulowanej przyczynowości Douglasa Masseya. Na jej podstawie możemy wyróżnić pięć powodów skłaniających ludzi do przemieszczania się:

1) istnienie różnic w poziomie życia między osobami wracającymi do ojczyzny z emigracji a tymi, którzy nie wyjechali;
2) spadek podaży ziemi na terenach wiejskich w związku z ich wykupem przez reemigrantów lokujących w ten sposób swój kapitał;
3) utrzymanie podwyższonego standardu życia przez reemigrantów;
4) powstanie sieci migracyjnych;
5) funkcjonowanie wtórnego rynku pracy[26].

D. Massey wskazał ponadto, że migracje międzynarodowe są wynikiem rozwoju gospodarczego, a nie jego braku. Biorą swój początek w transformacji społecznej, ekonomicznej, kulturowej lub politycznej[27]. Migracje, jego zdaniem, mają charakter czasowy, a nie osiedleńczy.

Teoria ta, podobnie jak wcześniejsza, zakłada istnienie zjawiska „łańcucha migracji", kładąc jednakże nacisk na istnienie sieci zależności społecznych, a nie indywidualnych[28].

---

[23] *Popyt na pracę cudzoziemców*..., op. cit., s. 25.
[24] W. Małachowski, *Migracje we współczesnym*..., op. cit., s. 38.
[25] W. Janicki, *Przegląd teorii*..., op. cit., s. 293.
[26] Ibidem, s. 294.
[27] A. Górny, P. Kaczmarczyk, *Uwarunkowania i mechanizmy migracji*..., op. cit., s. 80.
[28] W. Janicki, *Przegląd teorii*..., op. cit., s. 294.

Na inny aspekt przemieszczania ludności zwrócono uwagę w teorii instytucjonalnej[29]. Jej twórcy podkreślają, iż istnienie określonych instytucji i organizacji wzmaga migrację i ułatwia podjęcie decyzji o wyjeździe. Wśród nich są: instytucje rynku pracy, placówki wspomagające migrantów (w poszukiwaniu zatrudnienia, mieszkania), organizacje *non-profit* oraz zrzeszenia działające nielegalnie (których aktywność skupia się, na przykład, na fałszowaniu dokumentów, przemycie przez granicę czy organizacji fikcyjnych ślubów[30]).

Z kolei dla Harolda W. Saundersa, autora teorii równowagi społecznej, migracja jest wynikiem tzw. „ciśnienia populacyjnego"[31]. Powstaje ono na skutek pojawienia się rozdźwięku między oczekiwaniami a rzeczywistym poziomem życia. Sytuacja ta dotyczy ludzi, którzy nie mogą zrealizować swoich aspiracji w kraju pochodzenia i wyjeżdżają poza jego granice, szukając korzystniejszego miejsca dla siebie pod względem społecznym, ekonomicznym i psychologicznym.

Perspektywa socjologiczna pozwala również na analizę procesu przemieszczania się ludzi z punktu widzenia elementów uwzględnianych przy podejmowaniu decyzji o migracji. Szerokiej interpretacji w tym zakresie dokonał Everett Lee w teorii *push-pull*. Jego zdaniem na migrację wpływ wywierają:

– czynniki wypychające (*push factors*), związane z miejscem pochodzenia;
– czynniki przyciągające (*pull factors*), powiązane z obszarem przeznaczenia;
– czynniki osobiste;
– przeszkody pośrednie, czyli trudności, jakie musi pokonać migrant, aby znaleźć się w miejscu docelowym (np. odległość, koszty transportu, restrykcyjne prawo imigracyjne)[32].

Według tej koncepcji, migrant porównuje cechy miejsca pochodzenia i przeznaczenia. Nie bez znaczenia pozostają także elementy obojętne, czyli pozbawione ładunku emocjonalnego. Ich odbiór ma charakter subiektywny i zależy od konkretnej osoby (jego wieku)[33]. Decyzja o migracji podejmowana jest samodzielnie przez jednostkę (jednak za dzieci mogą decydować rodzice, a za żonę – mąż i odwrotnie). Czasami, jak podkreśla E. Lee, jest ona irracjonalna. Wpływ na nią mogą wywierać chwilowe emocje i przypadkowe wydarzenia[34].

Teoria *push-pull* stała się punktem wyjścia do rozważań Donalda J. Bogue'a. Połączył on ją z koncepcją kosztów-użyteczności, Harveya Liebensteina, tworząc w ten sposób nową ideę. W jego opinii, ludzie świadomie podejmują decyzję o migracji. Poprzedza ją kalkulacja zysków i strat, jakie niesie za sobą zmiana miejsca zamieszkania.

Na pozytywną decyzję o migracji wpływ wywiera szereg czynników. Do nich D. J. Bogue zalicza między innymi: wysokie płace, poprawa warunków mieszkaniowych czy wyższy poziom życia.

---

[29] W. Małachowski, *Migracje we współczesnym...*, op. cit., s. 40.
[30] Ibidem, s. 293.
[31] K. Slany, *Między przymusem...*, op. cit., s. 37.
[32] E. Lee, *Teoria...*, op. cit., s. 14.
[33] Ibidem, s. 14–15.
[34] Ibidem, s. 17.

Tabela 1

Potencjalne koszty i korzyści migracji w oparciu o modele teorii kosztów-użyteczności i *push-pull*

A. Potencjalne koszty wyjazdu, czyli czynniki hamujące	B. Potencjalne korzyści wyjazdu, czyli czynniki przyciągające
1. Transport do nowego miejsca przeznaczenia. 2. Niepewność związana ze znalezieniem nowego miejsca pracy. 3. Problem mieszkaniowy w trakcie poszukiwania pracy. 4. Wyżywienie w trakcie pozostawania bez pracy. 5. Konieczność zmiany zewnętrznego wizerunku (zakup odzieży, środki higieny itp.). 6. Poczucie obcości. 7. Brak uznania i akceptacji w nowym środowisku. 8. Konieczność znajomości i posługiwania się obcym językiem. 9. Konieczność zmiany dotychczasowych sposobów zachowania, nawyków, upodobań itp.	1. Wyższe płace. 2. Możliwość wyboru miejsca pracy, uwzględnienie preferencji indywidualnych. 3. Poprawa warunków mieszkaniowych. 4. Możliwość podniesienia poziomu wykształcenia, szanse samorealizacji, podwyższenie poziomu aspiracji. 5. Szerokie możliwości rozwoju, kształcenia dzieci. 6. Wyższy poziom usług, wyższa jakość życia. 7. Atrakcyjne życie towarzyskie i społeczne. 8. Korzystne uwarunkowania etniczne, religijne, polityczne, społeczne.
C. Potencjalne koszty pozostania, czyli czynniki wypychające	**D. Potencjalne korzyści pozostania, czyli czynniki hamujące**
1. Trudności w znalezieniu pracy na rodzimym rynku pracy. 2. Brak odpowiedniego miejsca pracy, odpowiadającego aspiracjom jednostek. 3. Niezadowalające stosunki społeczne i polityczne. 4. Niezadowalająca działalność różnego rodzaju instytucji społecznych i politycznych. 5. Brak przestrzegania podstawowych praw człowieka. 6. Nierówności etniczne, społeczne, polityczne, religijne.	1. Niedrogie mieszkanie już posiadane (lub względna stabilizacja mieszkaniowa). 2. Określona podaż żywności, względnie łatwe życie (bez konieczności zmiany). 3. Wsparcie rodziny, bezpośrednie relacje z najbliższymi członkami grup rodzinnych i towarzyskich. 4. Życie w otoczeniu najbliższych osób. 5. Posiadanie określonego statusu społecznego. 6. Komfort wynikający z możliwości zachowania rodzimego języka, tradycji, zwyczajów, sposobów ubierania się, zapewniona „jakaś" praca.

Źródło: K. Slany, *Między przymusem...*, op. cit., s. 45–46.

Zdaniem autora teorii, postanowienie o wyjeździe będzie miało miejsce, gdy wpływ czynników zawartych w kolumnach B i C będzie większy od czynników wymienionych w kolumnach A i D. Z kolei, gdy czynniki znajdujące się w zestawach A i D będą miały większe znaczenie niż wymienione w B i C, to do przemieszczenia prawdopodobnie nie dojdzie[35]. Model ten zakłada istnienie migracji dobrowolnych. Jednostka podejmuje decyzję sama w określonym kontekście społecznym, politycznym i ekonomicznym.

Bogatej wiedzy o migracjach dostarczają również teorie ekonomiczne. Zwracają bowiem one uwagę na potrzeby materialne, których zaspokojenie popycha ludzi do migracji. Jedną z nich jest koncepcja dualnego rynku pracy (Michael Piore, Peter Doeringer). Ma ona związek z istnieniem dualnej gospodarki, według której nie

[35] K. Slany, *Między przymusem...*, op. cit., s. 46.

wszystkie działy i gałęzie rozwijają się tak samo[36]. Zakłada ona, że migracje są wynikiem popytu na określonych pracowników w kraju przyjmującym. Ich napływ może być rezultatem świadomego działania władz, które w tym celu zawierają umowy bilateralne o przepływie pracobiorców, organizują akcje poboru lub opracowują specjalne programy przyciągające imigrantów.

Zgodnie z tą teorią, rynek pracy podzielony jest na pierwotny i wtórny. Pierwszy charakteryzuje się wysokimi płacami, stabilnością, dobrymi warunkami pracy i możliwością awansu. W tym segmencie pracują osoby o wysokich kwalifikacjach, w przeciwieństwie do rynku wtórnego. W nim zatrudnienie jest mało stabilne, bez perspektyw, a zajęcia z reguły charakteryzują się niskim prestiżem społecznym za niewielką opłatą. Z tych powodów obywatele danego państwa nie podejmują w tym sektorze zatrudnienia (z wyjątkiem studentów, gospodyń domowych, rolników i farmerów[37]). Powstaje zatem luka, którą mogą wypełnić cudzoziemcy traktujący swój pobyt w kraju przyjmującym jako tymczasowy. Migracje postrzegają w kategoriach *czysto instrumentalnych.* Są one dla nich „środkiem gromadzenia dochodu, który może być zabrany w określone miejsce"[38]. Dla M. Piore'a migrant jest „istotą ekonomiczną".

Teoria ta udowadnia, że cudzoziemcy nie muszą stanowić konkurencji na rynku pracy dla obywateli państw przyjmujących, lecz mogą być czynnikiem stabilizującym życie gospodarcze w ich kraju[39]. Koncepcja dualnego rynku ma swoje zastosowanie przede wszystkim wobec pracowników o niskich kwalifikacjach zawodowych lub doświadczających „marnowania mózgów"[40].

Źródłem migracji mogą być również niskie dochody, klęski żywiołowe (powódź, susza), a także niezadowolenie z własnych dokonań na tle pewnej grupy (poczucie relatywnej deprywacji). Takie okoliczności zakłada tzw. Nowa Ekonomiczna Teoria Migracji opracowana przez ekonomistę Odeda Starka[41]. W jego opinii, migracje są złożonym procesem społecznym. Decyzja o przemieszczeniu podejmowana jest zbiorowo – najczęściej w kręgu rodzinnym lub społeczności lokalnej. Koszty migracji rozkładane są na więcej niż jedną osobę. Taka inwestycja zwraca się po tym, gdy migrant przesyła do domu wypracowane przez siebie środki pieniężne. Zatem koszty i zyski rozpatrywane są z punktu widzenia grupy, a nie jednostki. Celem rodziny nie jest jednak maksymalizacja zysku, ale minimalizacja ryzyka[42]. Teoria ta wyjaśnia migracje w państwach słabo rozwiniętych. Wyróżnia ona migracje czasowe oraz na

---

[36] *Popyt na pracę cudzoziemców*..., op. cit., s. 24.

[37] Pracują na rynku wtórnym, ponieważ profity z tego sektora są uzupełnieniem innych źródeł dochodów. Jest to dla nich zajęcie marginalne. Por. A. Górny, P. Kaczmarczyk, *Uwarunkowania i mechanizmy migracji*..., op. cit., s. 31.

[38] Ibidem, s. 31 (przypis 63).

[39] W. Janicki, *Przegląd teorii*..., op. cit., s. 290.

[40] J. Nakonieczna, *Migracje międzynarodowe a rozwój państwa*, „Żurawia Papers" 2007, z. 9, s. 16.

[41] Więcej na ten temat: E. Kępińska, *Migracje sezonowe z Polski do Niemiec. Mechanizmy rekrutacji, rola rodziny i zróżnicowanie według płci*, Warszawa 2008, s. 25–32.

[42] W. Janicki, *Przegląd teorii*..., op. cit., s. 289.

stałe. Zakłada, iż skłonności do przemieszczeń wykazują ludzie żyjący w społeczeństwach charakteryzujących się dużym zróżnicowaniem[43].

Inną teorią ekonomiczną jest model migracji międzynarodowych Heckschera-Ohlina, mieszczący się w ramach podejścia neoklasycznego. Jego autorzy wychodzą z założenia, że ludzie z zasady są mobilni. Nawet niewielki bodziec może skłonić ich do podjęcia decyzji o zmianie miejsca. Obok zróżnicowania stawek płacowych w poszczególnych krajach na ruchliwość wpływ wywiera także swoboda poruszania się oraz poziom bezrobocia[44]. Ich zdaniem, migracje służą zniwelowaniu nierówności na rynkach międzynarodowych. Autorzy teorii konstatują, że ludzie będą migrować tak długo, jak długo będą utrzymywały się dysproporcje w rozwoju między określonymi obszarami (bogatą Północą i biednym Południem)[45].

Z zaprezentowanych teorii wynika, iż migracje są rezultatem długiego procesu historycznego i rozwoju systemu światowego. Uświadamiają nam one złożoność tego zjawiska i brak istnienia jednej teorii, która pozwoliłaby wyjaśnić fenomen migracji. Sięganie do teorii pochodzących z różnych dyscyplin naukowych umożliwia jednak lepsze zrozumienie motywów ludzi migrujących oraz poznanie mechanizmów wywierających wpływ na przemieszczenia wewnątrz kraju oraz poza jego granice.

Podsumowując powyższe rozważania, można stwierdzić, iż ruchliwość jest nieodłączną cechą ludzkości. Na migracje wpływ wywiera brak równowagi na płaszczyźnie: ekonomicznej, społecznej, politycznej i demograficznej. Jego źródłem jest także dyskomfort, jaki odczuwa osoba podejmująca decyzję o wyjeździe z własnego kraju. Przyczyny, które najczęściej wypychają ludzi z ojczyzny, można sklasyfikować w pięciu grupach. Mają one naturę:

1. Ekonomiczno-społeczną, na którą wpływ ma nierówny rozwój państw (dysproporcje w jakości życia) i wzrost gospodarczy poszczególnych krajów, podnoszący standard życia ich mieszkańców, przyrost liczby wolnych miejsc pracy, a co za tym idzie – większe zapotrzebowanie na pracę imigrantów. Do czynników ekonomiczno-społecznych zalicza się wymianę usług, dóbr, ekspansję ekonomiczną państw, rozwój handlu, przemysłu i turystyki, zawieranie związków małżeńskich oraz wzrost wykształcenia. Elementami przyciągającymi cudzoziemców do innych regionów jest: chęć stabilizacji życia, uzyskanie gwarancji minimum socjalnego, wysoka pensja, możliwość zdobycia pracy (wykształcenia, zawodu, podniesienia kwalifikacji), które w państwie pochodzenia są „dobrami rzadkimi". Z kolei czynnikami, które pomogą podjąć decyzję o opuszczeniu macierzy będzie bieda oraz towarzyszące jej choroby, epidemie, poczucie bezsilności i beznadziejności[46].

---

[43] Ibidem, 290.

[44] A. Górny, P. Kaczmarczyk, *Uwarunkowania i mechanizmy migracji*..., op. cit., s. 18.

[45] Ibidem, s. 19.

[46] Pod koniec lat 90. XX wieku ponad 1,2 mld ludzi żyło dziennie za 1 dolara, a 3 mld za 2 dolary. Obszary ubóstwa zlokalizowane były przede wszystkim w Azji oraz Afryce. Por. B. Bartz, *Fenomen migracji*, w: *Wizja światowego społeczeństwa a fenomeny migracji i wielokulturowości*, pod red. B. Bartza, Płock 2009, s. 84.

2. Technologiczną. Dynamiczny rozwój techniki, technologii i komunikacji zrewolucjonizowały transport. To dzięki niemu odległości między ludźmi zmniejszyły się i przemieszczanie się w różne regiony stało się łatwiejsze oraz nabrało większego tempa. Zmiany w sferze technologicznej wywołały także głębokie przeobrażenia w dziedzinie informatycznej, gwarantując szybkie przekazywanie informacji w coraz bardziej odległe miejsca. To zaowocowało ułatwieniami w zdobywaniu wiedzy o świecie i poszczególnych jego regionach oraz uświadomiło ludziom podział na kraje rozwinięte i biedne. Rewolucja w dziedzinie środków masowego przekazu zbliżyła ludzi oraz pogłębiła wymianę myśli.
3. Polityczną[47]. Do bodźców, które wpływają (bądź miały wpływ) na mobilność ludzi w tej grupie zalicza się: proces dekolonizacji, rozpad państw i pojawienie się nowych, zmiany polityczne w Europie Środkowo-Wschodniej, konflikty wewnętrzne lub międzynarodowe, wojny, zamieszki polityczne, rewolucje, prześladowania etniczne (religijne), łamanie praw człowieka, ludobójstwo, rozwój terroryzmu, rozwój demokracji, poczucie bezpieczeństwa. Wśród innych czynników wymienić można także politykę państwa, która może zachęcać migrantów do przyjazdu (poprzez umowy bilateralne, umowy w sprawie zatrudnienia, układy repatriacyjne, otwarcie granic lub ułatwienia przy przekraczaniu granic, akcje łączenia rodzin), ograniczać ich napływ (restrykcyjna polityka imigracyjna) lub inspirować (zmuszać) do wyjazdu (umowy o przesiedleniach, deportacje). Istotne znaczenie w grupie powodów politycznych ma ponadto pojawienie się globalnych struktur politycznych i jednoczenie się Europy.
4. Demograficzną, jak ujemny przyrost naturalny w krajach rozwiniętych oraz przeludnienie państw biednych, zjawisko starzenia się społeczeństw i brak dostatecznej liczby własnej siły roboczej.
5. Ekologiczną i przyrodniczą. Wśród nich można wymieć powody związane z: degradacją środowiska naturalnego, wybuchami wulkanów, trzęsieniami ziemi, ociepleniem klimatu, podnoszeniem się poziomu wód oceanów, awariami reaktorów atomowych (Czarnobyl), rozszerzaniem stref pustynnych, suszami i powodziami.

Tabela 2

Motywy migracji według ekspertów Banku Światowego

Motywy	Czynniki wypychające	Czynniki przyciągające
1	2	3
Ekonomiczne i demograficzne	Ubóstwo, bezrobocie, niskie płace, wysoki przyrost naturalny, brak podstawowej opieki medycznej, braki w systemie edukacji.	Perspektywa wyższych zarobków, perspektywa poprawy standardu życia, rozwój osobisty lub zawodowy.

[47] Więcej o migracjach powstałych z przyczyn politycznych czyt. A. Bonasewicz, *Główne konflikty w świecie w ostatnim 20-leciu i związane z nimi migracje polityczne*, „Migracje i Społeczeństwo" 2000, nr 4, s. 7–13.

1	2	3
Polityczne	Konflikty, niebezpieczeństwo, przemoc, korupcja, łamanie praw człowieka.	Poczucie bezpieczeństwa, wolność polityczna.
Społeczne i kulturowe	Dyskryminacja ze względów etnicznych, religijnych.	Łączenie rodzin, migracje do krajów przodków, brak dyskryminacji.

Źródło: *Migration and Remittances*: *Easter Europe and the Former Sowiet Union*, Tabela 3.1, s. 78, Eolited by: A. Mansoor, B. Quillin, The Wold Bank „Europe and Central Asia Region" 2006.

2. Ewolucja polityki imigracyjnej Polski

Polska na razie nie jest państwem imigracyjnym. Liczba cudzoziemców odwiedzających ją nie jest wysoka. Dotyczy to także tych, którzy zdecydowali się zamieszkać w Polsce na stałe lub tymczasowo. Władze traktują obecność imigrantów jako stan przejściowy, dlatego też polityka imigracyjna prowadzona jest *ad hoc* (dotyczy to np. abolicji, wybiórczego otwarcia rodzimego rynku pracy dla cudzoziemców, wydawania zezwoleń na pracę).

Sytuacja w kraju do tej pory nie była na tyle dramatyczna, aby politycy zainteresowali się opracowywaniem wytycznych dla polityki imigracyjnej. Ponadto nie wywiązała się także żadna ogólnonarodowa dyskusja na ten temat. Zachowawcza postawa większości polityków w sprawie przyszłości imigrantów spowodowała, iż nasze państwo nie doczekało się jeszcze długofalowych rozwiązań w tym zakresie.

Pozorna aktywność zmieniła się jednak pod wpływem Unii Europejskiej. Na forum tej organizacji pierwsze prace w tym zakresie zainicjowano już w latach 90. XX wieku, które później zaowocowały działaniami zmierzającymi do opracowania wspólnej polityki migracyjnej[48]. Przyjęte traktaty, dyrektywy, rozporządzenia i decyzje zaczęły oddziaływać na polską politykę w dziedzinie migracji. Swoje piętno odcisnęła również globalizacja poprzez zacieranie granic między polityką wewnętrzną i zagraniczną oraz osłabienie tradycyjnej suwerenności państwa[49].

---

[48] 17 czerwca 2008 roku Komisja Europejska przyjęła komunikat *Wspólna europejska polityka imigracyjna dla Europy: zasady, działania i narzędzia* oraz *Plan polityki w dziedzinie azylu.* Pierwszy z nich zawiera 10 wspólnych zasad będących podstawą polityki imigracyjnej. Zasady te skupione są wokół trzech filarów: dobrobytu [„1) jasne i sprawiedliwe reguły dla wszystkich; 2) dopasowanie umiejętności i potrzeb; 3) integracja (kluczem do sukcesu w dziedzinie imigracji"], solidarności [„4) przejrzystość, zaufanie i współpraca; 5) skuteczne i spójne stosowanie dostępnych środków; 6) partnerstwo z krajami trzecimi"] i bezpieczeństwa [„7) polityka wizowa służąca interesowi Europy; 8) zintegrowane zarządzanie granicami; 9) skuteczne zwalczanie nielegalnej imigracji i zerowa tolerancja dla handlu ludźmi; 10) wyważona i skuteczna polityka w zakresie powrotów"]. Drugi z dokumentów poświęcony jest dalszemu wdrażaniu wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (CEAS). *Kolejne kroki na drodze do europejskiej polityki imigracyjnej i azylowej*, Bruksela 17 czerwca 2008, IP/08/948. Więcej na temat europejskiej polityki imigracyjnej w: I. Wróbel, *Wspólnotowe prawo imigracyjne*, Warszawa 2008.

[49] W. Anioł, *Paradoksy globalizacji*, Warszawa 2002, s. 243.

Przeobrażenia w polityce migracyjnej były także reakcją na potrzeby rynku pracy. Można było nawet zauważyć, iż obszar ten został niemal całkowicie podporządkowany interesom gospodarczym (a dokładnie zapotrzebowaniu na pracowników z zagranicy).

Dokonując analizy polskiej polityki imigracyjnej, należy przede wszystkim zdefiniować ten termin. Dla potrzeb niniejszego opracowania można przyjąć, iż polityka imigracyjna jest częścią polityki migracyjnej. Stanowi ona zespół przepisów prawnych oraz zasad i działań państwa w zakresie wjazdu, wyjazdu, pobytu w kraju przyjmującym cudzoziemców, łączenia rodzin, zagadnień bezpieczeństwa i ochrony granic. Obejmuje także zasady rekrutacji imigrantów do pracy, nabywania obywatelstwa, deportacji, walki z nielegalną imigracją oraz politykę azylową i wizową. Zajmuje się ona zbieraniem danych o wielkościach przemieszczeń, ich analizą, jak i współpracą z innymi państwami w tej dziedzinie.

Jej częścią składową jest również polityka integracyjna określająca metody włączania legalnie przebywających cudzoziemców we wszystkie działy życia społecznego (np. zatrudnienia, edukacji, mieszkalnictwa, pomocy socjalnej). W swym założeniu ma ona doprowadzić do pełnej akceptacji obcych przez społeczeństwo przyjmujące. Poza tym ma także ułatwić odnalezienie się imigrantów w nowym środowisku oraz zwiększyć szanse aprobaty siebie w odmiennym otoczeniu i otwarcia na innych.

Polityka imigracyjna kształtowana jest pod wpływem czynników politycznych, demograficznych (polityki ludnościowej), społeczno-ekonomicznych i kulturowych. Zasadniczy wpływ wywiera także środowisko międzynarodowe (w tym organizacje ponadpaństwowe) oraz sytuacja geopolityczna i globalizacja. Podstawowym jej twórcą i wykonawcą jest państwo[50].

Polska nie ma żadnych tradycji w zakresie polityki imigracyjnej. Do początku lat 90. XX wieku zagadnienie to nie stało się przedmiotem debaty żadnych gremiów politycznych. Nie leżało ono w centrum uwagi partii politycznych, parlamentu czy prezydenta. Liderzy różnych ugrupowań politycznych obawiali się, że zbyt radykalne propozycje mogłyby wpłynąć na obniżenie poziomu akceptacji ich ugrupowań w polskim społeczeństwie, a poza tym jego członkowie mogliby zostać posądzeni o dyskryminację. Jakiekolwiek dyskusje na temat imigracji towarzyszyły jedynie nowelizacjom ustawy o cudzoziemcach lub aktom jej pokrewnym. Jak podkreśla Agnieszka Weinar, dyskurs o polityce wobec imigrantów charakteryzował się sekurytyzacją, czyli przesunięciem debaty „ze sfery działania politycznego do sfery bezpieczeństwa”[51].

Zainteresowania ową problematyką nie wykazywało także polskie społeczeństwo, jak również kwestie imigracji nie leżały w kręgu zainteresowania mediów. Takie postawy wynikały między innymi z faktu, iż obecność cudzoziemców była nowym i nieznanym zjawiskiem. Poza tym, ich liczebność i aktywność w społeczeństwie przyjmujących była marginalna.

---

[50] M. Lesicka, *Polityka migracyjna jako przedmiot analizy – uwagi wstępne*, w: *Transformacja nieoczywista*..., op. cit., s. 69.

[51] A. Weinar, *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990–2003*, Warszawa 2006, s. 223.

Swoisty brak polityki imigracyjnej sprzyjał nielegalnemu pobytowi obcokrajowców. Było to dość wygodne, bowiem władze nie musiały ani otaczać cudzoziemców opieką, ani zabiegać dla nich o programy integracyjne.

Sytuacja zmieniła się wraz z przekształceniami społeczno-politycznymi w kraju oraz zbliżającą się perspektywą integracji z Unią. Procesom tym towarzyszył powolny napływ cudzoziemców, a po 2004 roku odpływ polskiej ludności poza granice kraju, który wywołał luki na rynku pracy. Coraz bardziej zauważalny był także kryzys demograficzny.

Na początku przybyli do Polski uchodźcy, a potem imigranci ekonomiczni. Nowe okoliczności zaskoczyły elity polityczne, które nie były na to przygotowane. Brakowało ośrodków dla uchodźców, środków finansowych i rozwiązań instytucjonalnych. Zawierane przez Polskę umowy międzynarodowe i bilateralne w zakresie przemieszczeń ludności i ochrony cudzoziemców wprowadzały nieład prawny (będący wynikiem przyjmowania wielu nowych rozporządzeń oraz innych aktów).

Brakowało czasu na rzetelną dyskusję o polityce imigracyjnej. Niedostateczna również okazała się wiedza na temat wielkości napływu cudzoziemców do Polski. Problemy rozwiązywano na bieżąco. Jedyne działania w tym zakresie dotyczyły prac na poziomie legislacyjnym. Parlament ratyfikował dokumenty międzynarodowe (np. Konwencję genewską) i układy dwustronne (np. z Niemcami o współpracy w zakresie zwalczania skutków wynikających z ruchów migracyjnych). Dokonaliśmy także wielu przeobrażeń na poziomie ustawodawstwa wewnętrznego (np. przyjęcie nowej ustawy o cudzoziemcach w 1997 roku).

Proponowane zmiany prawne nie były przychylne cudzoziemcom. Ograniczały ich napływ do naszego kraju (poprzez system wiz, zaproszeń, pozwoleń na pracę) oraz kładły nacisk na ich obowiązki i kary, pomijając na przykład kwestie łączenia rodzin czy opieki nad dziećmi pozbawionymi opieki (projekt ustawy o cudzoziemcach z 1995 roku). Ponadto w Konstytucji RP z 1997 roku zastrzeżono, iż osobom prześladowanym może być (ale nie musi) przyznany status uchodźcy (art. 56 ust. 2).

Polską cechą były ciągłe zmiany przepisów prawnych, które wywoływały stan niepewności u obcokrajowców. Dynamika nowelizacji ustaw i innych aktów związana była między innymi z perspektywą integracji ze strukturami unijnymi. Po dokonaniu przeglądu naszego ustawodawstwa okazało się, że zobowiązani zostaliśmy do uchwalenia 180 aktów prawnych[52]. Uznano wówczas, że wraz z dostosowaniem *acquis communautaire*[53] w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych two-

---

[52] A. Weinar, *Europeizacja polskiej*..., op. cit., s. 86.

[53] Pojęcie to oznacza *dorobek wspólnoty*, dorobek prawny Wspólnot Europejskich i UE. Na niego składa się prawo pierwotne (traktaty założycielskie, protokoły załączone do traktatów, traktaty uzupełniające traktaty założycielskie, traktaty akcesyjne państw do UE, umowy międzynarodowe) i wtórne (akty wydawane na podstawie prawa pierwotnego – rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia, opinie, umowy międzynarodowe, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości i sądów I instancji, akty *sui generis*, jak na przykład rezolucje, memoranda, komunikaty, programy, projekty autorstwa instytucji i organów UE).

rzona będzie nowa polityka imigracyjna, a regulacje unijne wypełnią luki wynikające z braku odpowiedniej polityki w tej dziedzinie.

Wpływ europeizacji na polskie rozwiązania w zakresie polityki imigracyjnej widoczny był przede wszystkim w:

1) przyjęciu Konwencji genewskiej z 1951 roku (w 1991 roku);
2) uznaniu Polski za kraj bezpieczny (w 1991 roku);
3) przyjęciu nowej ustawy o cudzoziemcach i wprowadzeniu do przepisów prawnych zezwolenia na pobyt na czas oznaczony (w 1997 roku i 2003 roku);
4) podpisaniu umów o readmisji;
5) uregulowaniu zagadnień dotyczących ochrony czasowej, łączenia rodzin, zawierania małżeństw fikcyjnych (w 2001 roku);
6) wprowadzeniu statusu pobytu tolerowanego, unormowania sytuacji małoletnich pozostających bez opieki, osób niepełnosprawnych lub osób, których stan psychofizyczny stwarzał domniemanie, że byli poddawani przemocy (w 2003 roku);
7) integracji z Unią Europejską (w 2004 roku);
8) wejściu do strefy Schengen (w 2007 roku).

W proces tworzenia nowych rozwiązań legislacyjnych włączyły się organizacje społeczne. Wśród nich były między innymi Helsińska Fundacja Praw Człowieka oraz Instytut Spraw Publicznych. Poza nimi aktywność wykazał Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (UNHCR).

Polityka imigracyjna tworzona była „od góry". Jej podstawowym minusem okazał się brak sformułowania doktryny w tym zakresie, co rzutowało z kolei na niewykrystalizowane poglądy uzasadniające napływ cudzoziemców lub jego blokowanie.

Potrzebny był więc zbiór zasad stanowiący podwalinę pod założenia przyszłej polityki imigracyjnej, a w *sensie largo* także pod politykę migracyjną. Zbiór reguł, który zostałby wypracowany w szerokim gronie (podczas ogólnospołecznej dyskusji z udziałem przedstawicieli cudzoziemców) na podstawie rzetelnej wiedzy o rozmiarach i strukturze migracji oraz jej skutkach dla społeczeństwa, gospodarki i bezpieczeństwa państwa. Pożądana stała się zatem doktryna migracyjna, która uwzględniałaby polską rację stanu, poszanowanie podstawowych praw człowieka oraz historyczne tradycje osadnictwa obcych na ziemiach polskich. Punktem wyjścia do jej zdefiniowania mogłyby być art. 32, 37 i 56 Konstytucji RP[54]. Odnoszą się one między innymi do zasady równości wszystkich wobec prawa, zakazu dyskryminacji, możliwości korzystania z wolności i praw zagwarantowanych w Konstytucji RP (z wyjątkiem zasad określonych w ustawie, a odnoszących się do cudzoziemców) oraz z prawa azylu i udzielania ochrony przed prześladowaniem.

Doktryna migracyjna powinna odzwierciedlać stosunek Polski i jej mieszkańców do cudzoziemców. W niej winna znaleźć się odpowiedź między innymi na jedno

---

[54] *Założenia programu polityki ludnościowej w Polsce. Raport w sprawie polityki migracyjnej państwa*, s. 18, www.ipiss.com.pl/teksty/raport.doc, 12.12.2009.

z podstawowych pytań dotyczących kwestii otwarcia polskich granic czy zamknięcia ich przed imigrantami.

Sformułowaniem kilku założeń, mogących stanowić podstawy polskiej doktryny w zakresie polityki migracyjnej, zajęli się Magdalena Lesińska i Maciej Duszczyk. Oto one[55]:

1) imigracja do Polski jest nieunikniona. Niesie ona za sobą niepożądany skutek w postaci nielegalnej migracji oraz problem integracji imigrantów;
2) podstawowym zadaniem państwa winna być ochrona granic oraz kontrola wjazdu, pobytu i zatrudnienia cudzoziemców;
3) uznanie wewnątrz Unii Europejskiej zasady swobodnego przepływu pracowników. Natomiast przyjazdy obywateli państw trzecich (naszych sąsiadów) należy zaakceptować, o ile dotyczy to krótkich okresów;
4) stymulowanie imigracji osiedleńczej jedynie w przypadku repatriantów.

Poza opracowaniem doktryny migracyjnej przed polskimi władzami stoi ponadto zadanie przygotowania polityki migracyjnej i wynikających z niej odpowiednich przepisów prawnych oraz programów. Na jej kształt, oprócz doktryny, wpływ wywierać będą czynniki wewnętrzne i zewnętrzne. Do pierwszych należeć będą: sytuacja polityczna i ekonomiczna w kraju, czynniki kulturowe, uwarunkowania demograficzne, ideologia (system przekonań), zachowanie bezpieczeństwa wewnętrznego. Z kolei w skład elementów zewnętrznych wchodzić będą: wydarzenia polityczne na arenie międzynarodowej, postępująca globalizacja, uczestnictwo w strukturach unijnych, przestrzeganie prawa międzynarodowego, ratyfikacja dokumentów międzynarodowych w tej dziedzinie.

Polityka migracyjna (w tym imigracyjna), jak już wcześniej powiedziano, powinna być wynikiem szerokiego konsensusu społecznego i podejścia interdyscyplinarnego. Zagadnienie to dotyka bowiem wielu aspektów życia. W jej przygotowanie powinni włączyć się politycy różnych opcji, przedstawiciele instytucji samorządowych, administracji publicznej, organizacji pozarządowych, pracodawców i imigrantów, związków zawodowych oraz środowisk naukowych. Jej twórcy winni odpowiedzieć na pytania: ilu imigrantów przyjmiemy?, z jakich państw?, jakie cechy demograficzne powinna spełniać ta grupa? (płeć, wiek, wykształcenie, zawód), na jakich warunkach mogą wjechać do Polski? oraz jaki model integracji wybierzemy? W dokumencie określającym politykę migracyjną (w tym imigracyjną) należy oszacować także korzyści i skutki przebywania w granicach naszego kraju cudzoziemców.

Ponadto polityka ta powinna przewidywać, a nie reagować na rzeczywistość. Jej cechami winny być elastyczność (z powodu braku doświadczeń) oraz skuteczność, które uzależnione będą od:

– przejrzystości i stopnia zrozumienia jej założeń (jasne i czytelne cele),
– zaufania do państwa,
– poziomu zorganizowania systemu informacji i monitoringu,
– współpracy z państwami pochodzenia imigrantów.

---

[55] M. Lesińska, M. Duszczyk, *Europeizacja polskiej polityki migracyjnej i jej efekty*, w: *Transformacja nieoczywista*..., op. cit., s. 78.

Opracowując politykę w tym zakresie, należy także zastanowić się nad przyszłym modelem naszej polityki migracyjnej. Musimy podjąć decyzję czy skorzystamy już z istniejących, czy wypracowujemy swoją własną wersję.

Pozostając przy tej kwestii można przywołać kilka modeli[56]:

1) komplementarny. Zakłada on, iż głównym determinantem napływu imigrantów do kraju jest czynnik ekonomiczny. Cudzoziemcy mają uzupełniać luki na rynku pracy. Są oni selekcjonowani pod względem przydatności i korzyści, jakie mogą przynieść państwu przyjmującemu. Pożądane są osoby posiadające określone kompetencje i doświadczenie zawodowe, a kwestie pochodzenia schodzą na dalszy plan. Model ten wyklucza masowy napływ obcokrajowców. Wprowadza on system punktowy dla cudzoziemców. Przewiduje imigrację sezonową w działach gospodarki wykazujących większe zapotrzebowanie na pracowników w określonych okresach. Wśród państw, które realizują ten model lub do niego zmierzają, są: Australia, Kanada, Wielka Brytania, Czechy;
2) kolonialno-humanitarny, który z punktu widzenia naszego kraju jest trudny do zastosowania. Wprowadza on preferencyjne traktowanie (przy wjeździe) imigrantów z określonych regionów świata, a dokładnie z dawnych kolonii. Charakterystyczny jest dla Francji, Belgii, Włoch. Od modelu tego odeszła Holandia;
3) nowych państw imigracyjnych. Stosowany jest przez kraje, które wcześniej zaliczane były do grona państw emigranckich. Model ten opiera się na doświadczeniach innych krajów w zakresie imigracji. Państwa, które z niego korzystają realizują projekty imigracyjne *ad hoc*, eksperymentują z różnymi narzędziami w tej dziedzinie oraz mają liberalne podejście do napływu cudzoziemców. Dopuszczają uzupełnienie luk na rodzimym rynku pracy bez odwoływania się do systemu punktowego. Model ten stosują: Hiszpania, Portugalia, Finlandia;
4) rezydualnej polityki migracyjnej. Jego podstawą jest doktryna zakładająca ograniczenie imigracji z państw różniących się pod względem wartości kulturowych i społecznych. Prawo wjazdu otrzymują osoby po spełnieniu określonych warunków (np. przydatność dla gospodarki państwa przyjmującego, uznanie norm społeczno-kulturowych tego kraju). Jeśli ich nie dotrzymają, to grozi im deportacja. Takie restrykcyjne podejście preferują: Austria, Japonia i w ostatnim czasie także Holandia;
5) wielokulturowej polityki migracyjnej. W tym modelu istotne jest pochodzenie imigranta. Na dalszy plan schodzą kwalifikacje zawodowe. Różnorodność kulturowa stanowi bodziec do rozwoju i pomysłowości. Podejście to stosuje USA.

Polska, wypracowując własną wersję polityki migracyjnej, powinna odwołać się do doświadczeń państw imigranckich i opierać się na modelu nowych państw imi-

---

[56] Opracowane na podstawie: M. Duszczyk, *Wyzwania polskiej polityki migracyjnej a doświadczenia międzynarodowe*, w: *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia*, pod red. P. Kaczmarczyka, M. Okólskiego, Warszawa 2008, s. 14–17; *Rekomendacje w sferze polityki migracyjnej Polski. Modele polityki migracyjnej*, „Biuletyn Migracyjny" maj–czerwiec 2008, s. 4–5.

granckich. Mogłaby także skorzystać z pewnych elementów charakterystycznych dla modelu komplementarnego, które częściowo są już wdrażane. Można bowiem zauważyć, iż czynniki ekonomiczne (potrzeby gospodarki, sytuacja na polskim rynku pracy) wpływają na zmiany w kierunku większej liberalizacji warunków zatrudnienia cudzoziemców w określonych okresach (imigracja sezonowa). Polska jednak, w przeciwieństwie do Czech, nie zdecydowała się na wprowadzenie systemu punktowego. Łagodząc okoliczności wejścia obcokrajowców na rodzimy rynek pracy, postawiła na imigrantów pochodzących z podobnego kręgu kulturowego, językowego (Białorusinów, Ukraińców, Rosjan). Czy to może oznaczać, że korzystamy także w niewielkim stopniu z modelu polityki rezydualnej? Modelu, który pod wpływem zajść z udziałem imigrantów w Europie (zabójstwo Teo van Gogha, zamachach w Londynie i Madrycie, zamieszkach na przedmieściach Paryża), reakcji opinii publicznej oraz rosnącej obawy o bezpieczeństwo wewnętrzne może skądinąd stać się atrakcyjny.

Obecnie jest najlepszy moment na opracowanie i wcielanie w życie założeń polityki imigracyjnej. Liczba obcokrajowców w Polsce jest bowiem niewielka i łatwo można zaobserwować efekty jej zastosowania w praktyce. Z drugiej jednak strony można by zapytać, czy jest ona nam potrzebna, skoro obcych jest mało? Powodów przemawiających na rzecz opracowania polityki w tym zakresie jest kilka:

- Polska jako państwo członkowskie UE uczestniczy w realizacji wspólnej polityki migracyjnej, która obliguje nas do przygotowania odpowiednich wytycznych i działań na poziomie krajowym;
- nie powinniśmy popełniać błędów innych państw europejskich, które zwlekały z przygotowaniem wytycznych dla polityki migracyjnej, lekceważąc np. zagadnienie integracji społeczności cudzoziemskich (Francja);
- musimy myśleć o przyszłości, czyli o sytuacji ekonomicznej i demograficznej kraju, które mogą skłonić nas do podjęcia decyzji o otwarciu się na imigrantów;
- powinniśmy pamiętać, że migracje są zjawiskiem dynamicznym. Nie należy zakładać, że imigracja będzie miała charakter czasowy (jak uczyniły to inne kraje, np. Holandia). Poza tym Polska leży na szlaku wędrówek ludzi ze wschodu na zachód kontynentu. Oznacza to, że musimy być przygotowani na pojawienie się większej grupy imigrantów;
- dysponując polityką migracyjną, unikniemy błędów w zarządzaniu migracjami i zminimalizujemy niekorzystne skutki obecności cudzoziemców w naszym społeczeństwie (wzrost postaw ksenofobicznych, naruszenie spójności w społeczeństwie, marginalizacja imigrantów). Dzięki niej, możemy także zmniejszyć nielegalny napływ obcokrajowców oraz wzmocnić działania na rzecz legalnej migracji. Na bieżąco możemy rozwiązywać wiele spraw z tej dziedziny, unikając tym sposobem pogłębiania się problemów;
- przygotowanie tej polityki wynika z dokumentów międzynarodowych, których stroną jest Polska. Do nich zalicza się np. Konwencję dotyczącą statusu uchodźców z 1951 roku. Zobowiązuje ona strony do traktowania uchodźców (uznanych *de iure*) nie mniej korzystnie niż własnych obywateli w zakresie nabywania nieruchomości, dostępności do szkół czy wyboru miejsca zamieszkania.

Tworzenie odpowiedniej polityki imigracyjnej jest procesem wymagającym czasu i zaangażowania wielu instytucji. Jest ona częścią polityki: ekonomicznej, społecznej i prawnej. Z polskich przepisów legislacyjnych wynika, iż kompetencje w zakresie spraw migracji posiada wiele organów i instytucji. Do nich należą:

1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie nadania obcokrajowcom polskiego obywatelstwa i wyrażenia zgody na jego zrzeczenie się;
2) ministrowie, a w wśród nich:
   - minister spraw wewnętrznych i administracji[57] (w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony granic, kontroli ruchu granicznego, spraw związanych z obywatelstwem, w tym rejestru nabycia i utraty polskiego obywatelstwa, ewidencji ludności, nabywania przez cudzoziemców nieruchomości, koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa i współpracą międzynarodową w tym obszarze, współpracą z instytucjami, organizacjami pozarządowymi i placówkami naukowo-badawczymi w zakresie polityki migracyjnej, koordynacją polityki odnoszącej się do handlu ludźmi). W strukturze MSWiA bezpośrednio tą dziedziną zajmują się Departament Polityki Migracyjnej i Departament Obywatelstwa i Repatriacji;
   - minister pracy i polityki społecznej (w zakresie zatrudnienia i przeciwdziałaniu bezrobociu, koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, wykluczenia społecznego, integracji imigrantów, dialogu społecznego). W ramach tego ministerstwa od kwietnia 2006 do lipca 2009 roku funkcjonował Departament Migracji;
   - minister edukacji narodowej (w zakresie edukacji i wychowania, programów nauczania, wzajemnego uznawania wykształcenia, wyrównywania szans edukacyjnych dzieci oraz strategii edukacyjnej);
   - minister nauki i szkolnictwa wyższego (w zakresie podejmowania przez obcokrajowców nauki na polskich wyższych uczelniach, ich uczestnictwa w badaniach naukowych i szkoleniach, regulacji zasad odpłatności za studia i szkolenia, określania warunków przyznawania stypendiów i świadczeń dla osób niebędących polskimi obywatelami. Do kompetencji tego resortu należy ponadto przygotowanie zasad nostryfikacji dyplomów ukończenia studiów, stopni naukowych za granicą oraz koordynacji działań w zakresie uznania kwalifikacji zawodowych);
   - minister kultury i dziedzictwa narodowego (w zakresie uznawalności dyplomów uzyskanych w szkołach artystycznych za granicą, podejmowania działań w ramach integracji kulturalnej imigrantów);
   - minister rolnictwa i rozwoju wsi (w zakresie potrzeb zatrudnienia imigrantów w rolnictwie, sprzedaży ziemi cudzoziemcom);
   - minister infrastruktury (w zakresie polityki państwa w sprawach mieszkalnictwa);

[57] Od 21 listopada 2011 roku minister spraw wewnętrznych.

– minister spraw zagranicznych (w zakresie polityki wizowej i konsularnej);

3) urzędy i instytucje rządowe (administracji publicznej), do których zaliczają się:
   – wojewodowie (w obszarze spraw dotyczących polskiego obywatelstwa, legalizacji pobytu, wydawania zezwoleń na pracę, wydaleń cudzoziemców);
   – wydziały spraw cudzoziemców oraz wydziały spraw obywatelskich i cudzoziemców w urzędach wojewódzkich (w zakresie ewidencji ludności, obywatelstwa, kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców);
   – Urząd do Spraw Cudzoziemców (wcześniej Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców. Szef tej instytucji jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach wjazdu, przejazdu, pobytu, wyjazdu z Polski cudzoziemców oraz nadania statusu uchodźcy, udzielenia azylu, wydania zgody na pobyt tolerowany. Odpowiedzialny jest za organizację i zarządzanie ośrodkami recepcyjnymi dla osób aplikujących o status uchodźcy. Prowadzi rejestr dotyczący pobytu cudzoziemców);
   – Rada do Spraw Uchodźców (w zakresie rozpatrywania odwołań w sprawach o nadanie lub pozbawienie statusu uchodźcy);
   – Międzyresortowy Zespół do spraw Migracji jako organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów (w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej wykonujących zadania w dziedzinie migracji, przygotowania programu zwalczania nielegalnej migracji w kraju, przygotowania projektów zmian strukturalnych i organizacyjnych zmierzających do realizacji zadań państwa w zakresie polityki migracyjnej[58]);
   – Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (w zakresie korzystania z programów pomocowych Unii, dostosowania unijnych norm i polityki do rozwiązań krajowych, udziału w tworzeniu prawa europejskiego);
   – Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (działające do 31 marca 2006 roku. Podczas swej aktywności zajmowało się między innymi przygotowaniem prognoz i długookresowych programów rozwoju społeczno-ekonomicznego, rozwojem regionalnym, oceną międzynarodowych uwarunkowań sytuacji kraju);
   – Rządowa Rada Ludnościowa (w zakresie prognoz demograficznych, przygotowania założeń programu polityki ludnościowej Polski, migracji zewnętrznych);
   – Rzecznik Praw Obywatelskich (w zakresie ochrony praw i wolności człowieka, w tym i obcokrajowców oraz przeciwdziałania dyskryminacji lub wykluczeniu. Instytucja ta bada także, czy wskutek zaniechania organów zobowiązanych do przestrzegania, realizacji wolności i praw człowieka nie nastąpiło naruszenie prawa);
   – Rzecznik Praw Dziecka (monitoruje przestrzeganie praw dziecka, wizytuje ośrodki pobytowe dla cudzoziemców pod kątem respektowania w nich praw dziecka, przeciwdziała na rzecz seksualnego wykorzystywania dzieci, koordy-

---

[58] *Zarządzenie nr 59 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 sierpnia 2000 roku zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji*, M. P. 2000, Nr 24, poz. 506.

nuje realizację polityki społecznej dotyczącej dziecka i rodziny, podejmuje działania na rzecz ochrony dzieci przed dyskryminacją);
– instytucje bezpieczeństwa – Policja, Straż Graniczna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, ochrony przed nielegalną migracją, w tym bezprawnym pobytem i zatrudnieniem).

Lista wyżej wymienionych instytucji świadczy o dużym podziale kompetencji w zakresie spraw związanych z migracjami. Nie sprzyja to dobremu i sprawnemu zarządzaniu przemieszczaniami się ludzi. Brak jednego, silnego ośrodka (instytucji) wpływa ponadto na nieefektywne wykorzystanie środków z programów unijnych przeznaczonych na powyższe cele. Osłabia także koordynację między instytucjami i powoduje wzrost stopnia zbiurokratyzowania. Sytuacja ta wymusza zatem pytania o to, która z wyżej wymienionych instytucji ma zainicjować dyskusję o polityce imigracyjnej, i która ma zająć się jej realizacją?

Analizując istniejące dokumenty i opracowania poświęcone procesom migracyjnym, można znaleźć wiele zaleceń dla przyszłej polskiej polityki imigracyjnej[59]. Wśród nich na uwagę zasługują:

1) rozwiązania systemowe (ogólne), w ramach których można:
   – zainicjować badania dotyczące samookreślenia, których celem byłoby znalezienie odpowiedzi na pytania *kim jesteśmy?* i *czego oczekujemy od cudzoziemców?*;
   – przyjąć tezę, iż Polska jest krajem otwartym dla cudzoziemców przy zachowaniu interesów państwa i ochrony bezpieczeństwa[60];
   – stworzyć forum wymiany myśli i spostrzeżeń (miejsca, w którym można by zadawać pytania na temat imigracji i ich skutków, aby zminimalizować ryzyko nieporozumień, problemów);

---

[59] Opracowane na podstawie: K. Iglicka, *Kierunki rozwoju Polskiej Polityki Migracyjnej w ramach Obszaru Legalnej Migracji Pracowniczej w lata 2007–2012*, Centrum Studiów Międzynarodowych, Raporty i Analizy 2007, nr 1; K. Iglicka, P. Kaźmierkiewicz, M. Mazur-Rafał, *Zarządzanie migracją. Przypadek i doświadczenia Polski w odniesieniu do dyrektyw Komisji Europejskiej*, Warszawa 2003; K. Iglicka, *Kontrasty migracyjne Polski. Wymiar transatlantycki*, Warszawa 2008; *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia*, pod red. P. Kaczmarczyka, M. Okólskiego, Warszawa 2008; *Czy gospodarka polska potrzebuje cudzoziemców?*, pod red. I. Grabowskiej-Lusińskiej, A. Żylicz, Warszawa 2008; *Wyzwania dla narodowej polityki migracyjnej w kontekście UE. Doświadczenia Polski i Niemiec*, Podsumowane seminarium zorganizowanego przez Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie 11 września 2003 roku, opr. M. Mazur-Rafał; K. Iglicka, *Priorytety i kierunki rozwoju polskiej polityki migracyjnej*, „Analizy i Opinie" 2003, nr 13; K. Iglicka, O. Olszewska, A. Stachurski, J. Żurawska, *Dylematy polskiej polityki migracyjnej*, „Prace Migracyjne" 2005, nr 58; Polska Konfederacja Pracodawców, *Najważniejsze postulaty dotyczące polityki migracyjnej*, Warszawa 10 październik 2008 rok, http://pkpplewiatan.pl/upload/File/2008_10/polityka%20migracyjna%20uwagi.pdf, 5.05.2009; J. Frelak, P. Kaźmierkiewicz, *Rekomendacje dla ukraińskiej polityki migracyjnej*, Warszawa sierpień 2005 rok; *Zarządzanie migracją. Przypadek i doświadczenia Polski w odniesieniu do dyrektyw Komisji Europejskiej*, pod red. K. Iglickiej, P. Kaźmierkiewicza, M. Mazur-Rafał, Warszawa 2003, s. 70–71; P. Scheffer, *Druga ojczyzna. Imigranci w społeczeństwie otwartym*, Wołowiec 2010.

[60] *Stanowisko Zespołu Migracyjnego w sprawie założeń polskiej polityki migracyjnej – projekt*, „Biuletyn Rady Społecznej" 2005, nr 3, s. 30.

– opracować jedną bazę danych statystycznych dotyczącą cudzoziemców w Polsce z uwzględnieniem ich cech demograficznych, rozmieszczenia, aktywności gospodarczej, obecności na polskim rynku pracy, w tym i szarej strefie (do tej pory informacje te były rozproszone, częściowo niedostępne, różne były też sposoby definiowania podstawowych kategorii);
– dokonywać rocznych analiz dotyczących cudzoziemców w Polsce i upubliczniać je w formie raportów;
– stworzyć odpowiedni system zarządzania migracjami, czyli sieć organizacji, urzędów odpowiedzialnych za tę politykę, którym kierowałaby wybrana jednostka. Dążyć do ograniczenia liczby instytucji zajmujących się tą problematyką w celu zwiększenia ich skuteczności;
– przygotować elastyczny system prawny, który niezwłocznie reagowałby na zmiany gospodarcze (kryzys, wzrost) i potrzeby rynku pracy;
– konsekwentnie egzekwować prawo i uświadamiać wszystkich, że prawa niosą za sobą także obowiązki;
– opracować preferencyjną politykę w zakresie udzielania polskiego obywatelstwa dla określonych grup imigrantów (małżonków osób polskiego pochodzenia pod warunkiem, że nie zostało zawarte fikcyjnie, cudzoziemców II i III pokolenia z prawem pobytu w Polsce, małoletnich pozbawionych opieki);
– sformułować odpowiednie procedury migracyjne, które nie będą miały negatywnego wpływu na nasze bezpieczeństwo narodowe oraz sfery: polityczną, ekonomiczną, zdrowia i zabezpieczeń społecznych;
– zwalczać nielegalną imigrację (w tym również nierejestrowane zatrudnienie) i rozważnie wykorzystywać mechanizmy wychodzenia z szarej strefy (np. abolicję). Zwiększyć atrakcyjność legalnego pobytu, dzięki któremu szanse na integrację ze społeczeństwem przyjmującym będą rosły;
– podjąć akcję informacyjną w krajach pochodzenia najliczniejszych grup nielegalnych migrantów na temat legalności wjazdu i pobytu w Polsce (w tym zatrudnienia);
– przygotować stosowne programy przygotowujące polskie społeczeństwo do obecności imigrantów i przeciwdziałające izolacji obcokrajowców w kraju (programy integracyjne);
– stworzyć podstawy do budowania więzi między społeczeństwem przyjmującym a imigrantami;
– zainicjować dyskurs społeczny na temat przyszłości imigracji do Polski, ze szczególnym uwzględnieniem jej zalet i wad;
– wprowadzić do polskiego parlamentu (przynajmniej raz w roku) debatę poświęconą polskiej polityce migracyjnej (w tym imigracyjnej). Dzięki temu zagadnienie nabierze rozgłosu oraz poznamy opinie i zalecenia na przyszłość przedstawicieli życia politycznego, zwykłych obywateli oraz cudzoziemców przebywających w naszym otoczeniu;
– przygotować akcję informacyjną na temat różnych dziedzin dla cudzoziemców w kilku językach;

– zadbać, aby wiedza przekazywana przez media na temat obecności imigrantów w kraju była rzetelna;
– opracować nowe rozwiązania prawne sprzyjające legalnemu pobytowi w kraju cudzoziemców pochodzących z podobnego do naszego kręgu kulturowego;
– wprowadzić ułatwienia w zakresie połączenia się z rodziną dla osób przebywających w kraju legalnie (przez określony czas) i dysponujących odpowiednimi środkami i warunkami (aby nie byli ciężarem dla budżetu państwa);
– promować imigrację na czas określony. Dzięki niej osoba przebywająca w Polsce nie sprowadza członków swej rodziny, czyli nie ma powodów do obaw związanych z obciążeniami społecznymi, nie inwestuje się w integrację takiej osoby, nie powstają diaspory etniczne. A jeśli taka osoba pracuje legalnie, to płaci składki na ubezpieczenie, podatki i bierze udział w wypracowaniu PKB;

2) rozwiązania ekonomiczne, w ramach których istotne wydaje się:
– opracowanie listy zawodów mających szczególne znaczenie dla naszej gospodarki i nauki oraz promowanie ich w kraju i poza nim. Rozpowszechnianie informacji o zasadach rekrutacji pracowników o cennych umiejętnościach lub specjalistów o rzadkich kwalifikacjach. Podjęcie działań zmierzających do uproszczenia procedur ich zatrudniania, liberalizacji zasad wjazdu i pobytu oraz wprowadzenia dla nich systemu zachęt (np. w postaci kursów językowych i zawodowych dla członków rodziny, ułatwień przy podejmowaniu pracy przez współmałżonka);
– stworzenie systemu monitorowania zatrudnienia cudzoziemców i zapotrzebowania na ich pracę;
– zwolnienie z obowiązku ubiegania się o zezwolenia na pracę cudzoziemców legalnie przebywających na terenie Polski;
– dokonanie przeglądu istniejących umów bilateralnych w zakresie zatrudniania (pod względem ich aktualności, potrzeb i wyzwań stojących przed polską gospodarką) oraz przeanalizowanie możliwości podpisania nowych układów z innymi partnerami zagranicznymi;
– podjęcie działań na rzecz uatrakcyjnienia polskiego rynku pracy, by tym sposobem przyciągnąć tych, którzy są nam niezbędni (zadbać o ułatwienia w uznawaniu zagranicznego wykształcenia i kwalifikacji). Jest to ważne, gdyż walka o kompetentnego i wysokiej klasy pracownika trwa;
– preferowanie pracowników sezonowych, którzy z punktu widzenia naszej gospodarki mogą być korzystni (niskie koszty socjalne). Pożądane byłoby opracowanie dla nich systemu ulg, np. niższe stawki ZUS;
– wprowadzenie systemu zachęt dla pracodawców zatrudniających legalnie cudzoziemców objętych w kraju systemem ochrony;
– promowanie napływu pracowników wykwalifikowanych, gdyż źródłem potencjalnych problemów są najczęściej osoby słabo wykształcone i biedne;
– uaktywnienie Polaków uzależnionych od pomocy społecznej i zadbanie o wzrost umiejętności już obecnych na rynku imigrantów, by w ten sposób ograniczyć zapotrzebowanie na cudzoziemską siłę roboczą;

3) rozwiązania instytucjonalne, w ramach których można zaproponować:
   – scalenie zagadnień odnoszących się do imigrantów w jednej instytucji (np. Urzędzie ds. Cudzoziemców);
   – nawiązanie bezpośrednich kontaktów ze środowiskami imigranckimi w kraju;
   – powołanie ciała doradczego, konsultacyjnego (składającego się z przedstawicieli cudzoziemców) na terenach z przewagą obcokrajowców, które odgrywałyby ważną rolę w prowadzeniu dialogu ze społecznościami lokalnymi i przedstawicielami władzy. Jego pracownicy przyjmowaliby skargi lub uwagi na temat życia w polskim środowisku, co mogłoby zmniejszyć ryzyko pojawienia się niekorzystnych zjawisk;
   – uruchomienie punktów informacyjnych i konsultacyjnych dla cudzoziemców, szczególnie w zakresie porad prawnych i legalnego zatrudnienia;
   – odpowiednie przygotowanie urzędników (pracowników szkół, centrów pomocy społecznej) do pracy z obcokrajowcami (poprzez organizację kursów językowych, szkoleń na temat położenia prawnego imigrantów);
4) rozwiązania w zakresie edukacji, które swoją uwagę koncentrują na:
   – szerokim dostępie do szkolnictwa i szkoleń zawodowych obywatelom państw trzecich legalnie przebywających w Polsce;
   – uruchomieniu bezpłatnych kursów języka i kultury polskiej, nie ograniczając ich do wybranych grup (uchodźców). Dzięki nim wzrosną szanse na integrację (język stanie się jedną z podstaw wspólnoty), zmniejszą się problemy z dostępem do życia publicznego;
   – wprowadzeniu do programów szkolnych edukacji wielokulturowej;
   – zwiększeniu atrakcyjności podejmowania nauki na polskich uczelniach przez zagranicznych studentów (poprzez zaproponowanie im stypendiów, ulgi w opłacie za studia, które np. zobowiązywałyby ich do pracy w określonej branży przez pewien okres oraz ułatwień w zalegalizowaniu pobytu po zakończeniu studiów).

3. Polska polityka imigracyjna w oficjalnych dokumentach

Jednym z pierwszych dokumentów, w których zauważono potrzebę budowania podstaw polityki imigracyjnej były raporty przygotowane przez Europejską Komisję Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji w sprawie Polski (w 1997 i 1999 roku)[61]. Insty-

[61] *Raport dotyczący Polski. Europejska Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji*, wrzesień 1997 rok, *Drugi raport dotyczący Polski. Europejska Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji, grudzień 1999 rok*, www.coe.org.pl/pl/rada_europy/wybrane_konwencje_i_inne_dokumenty/ecri, 12.04.2009. Poza wyżej wymienionymi, stosowne raporty przygotowano także w 2005 i 2010 roku. W nich, Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji zwróciła uwagę polskim władzom na potrzebę opracowania polityki integracyjnej (dla osób uznanych za uchodźców, posiadających zgodę na pobyt tolerowany i imigrantów ekonomicznych), stworzenia pozytywnego nastawienia Polaków wobec cudzoziemców (poprzez kampanie informacyjne) oraz polepszenia warunków

tucja ta, dokonując analizy sytuacji w naszym państwie pod kątem zwalczania nietolerancji i ksenofobii, zaprezentowała swoje sugestie mające pomóc rozwiązaniu problemów w związku z rosnącą liczbą uchodźców i imigrantów. Oto one:

1) przeprowadzenie analizy polityki i stosowanych praktyk „w celu upewnienia się czy jesteśmy w stanie sprostać nowej sytuacji";
2) powierzenie pracownikom Biura ds. Migracji i Uchodźctwa MSWiA zadań w zakresie koordynacji rozwiązań strategicznych odnoszących się do polityki wobec cudzoziemców i współpracy z organizacjami pozarządowymi;
3) przygotowanie w „sposób jasny, zasad i wytycznych, którymi należy się kierować przy rozpatrywaniu podań uchodźców i osób ubiegających się o prawo azylu";
4) zapewnienie pomocy cudzoziemcom posiadającym zezwolenie na pobyt, szczególnie w zakresie „nauczania języka, poradnictwa i pomocy w uzyskaniu świadczeń socjalnych i opieki społecznej, szkoleń i innych form działania ułatwiających im integrację na rynku pracy, a także szkolenie pracowników (policja, pracownicy socjalni itp.)";
5) organizacja akcji informacyjnych polskiego społeczeństwa na rzecz otwartości wobec obcych, promocji wielokulturowości w szkole i mass mediach;
6) równe traktowanie cudzoziemców z Polakami w zakresie zatrudnienia (specjalistyczne kursy, szkolenia zawodowe, wspieranie przedsiębiorczości), płac, dostępu do mieszkań oraz monitorowanie dyskryminacji;
7) wspieranie wszelkich inicjatyw służących rozwijaniu i utrwalaniu dobrych stosunków między większością a mniejszością (zwalczanie stereotypów) oraz wspomagających imigrantów;
8) przygotowanie i stosowanie ustawodawstwa antydyskryminacyjnego w Polsce.

Na konieczność opracowania kompleksowej polityki w obszarze działań imigracyjnych zwrócili uwagę także autorzy *Memoriału dla najwyższych władz Rzeczypospolitej Polskiej o potrzebie określenia polityki państwa w obszarze migracji zagranicznych* z 16 października 2002 roku[62]. Członkowie Komitetu Prognoz „Polska 2000 Plus" przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk uznali, iż Polska powinna przy-

---

w ośrodkach strzeżonych i recepcyjnych. Do koniecznych działań komisja zaliczyła także: wydłużenie pomocy integracyjnej dla osób objętych w Polsce ochroną (w tym osób z pobytem tolerowanym), zadbanie o odpowiednie przygotowanie kadry urzędniczej, pracowników ośrodków recepcyjnych i strzeżonych zajmujących się osobami chronionymi w kraju, stworzenie nowych regulacji prawnych zwiększających możliwości zalegalizowania zatrudnienia i pobytu cudzoziemców w Polsce. ECRI zaleciła ponadto polskim władzom, by nie aresztowały migrantów przebywających nielegalnie w kraju, których nie można wydalić oraz aby nie trzymały dzieci ubiegających się o status uchodźcy w ośrodkach strzeżonych z powodu czynów, których dopuścili się ich rodzice. *Trzeci raport dotyczący Polski*, przyjęty 17 grudnia 2004 roku, Strasburg 14 czerwca 2005 roku, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/poland/POL-CbC-III-2005-25-POL.pdf, 12.04.2009; *Raport ECRI dotyczący Polski (czwarty cykl monitoringu)*, przyjęty w dniu 28 kwietnia 2010 roku, www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/poland/POL-CbC-IV-2010-018-POL.pdf, 5.12.2010.

[62] *Memoriał Komitetu Prognoz* „Polska 2000 Plus" przy Prezydium PAN dla najwyższych władz Rzeczypospolitej Polskiej o potrzebie określenia polityki państwa w obszarze migracji zagranicznych, Warszawa 16 października 2002 roku, „Polityka Społeczna" 2004, nr 4, s. 2.

gotować się na nasilenie zjawiska migracji zagranicznych. W tym celu zaproponowali działania zmierzające do: 1) zintensyfikowania prac badawczych nad zagadnieniem migracji, 2) szybkiego opracowania założeń polityki migracyjnej państwa (najpóźniej do połowy 2003 roku), 3) podziału kompetencji w rządzie w zakresie polityki migracyjnej.

W memoriale, w części poświęconej imigracji, zarysowano szereg zadań. Wśród nich znalazły się: wykorzystanie imigracji dla potrzeb rynku pracy (szczególnie pracowników o rzadkich kwalifikacjach), ochrona interesów rodzimej ludności zatrudnionej poprzez większą kontrolę sfery nielegalnego zatrudnienia oraz integracja imigrantów z zachowaniem spójności narodu. W celu ich realizacji zaproponowano: rozwinięcie kontaktów ze wschodnimi sąsiadami (Rosją, Ukrainą, Białorusią), walkę z nielegalną imigracją (w tym zatrudnieniem), liberalizację napływu cudzoziemców przy wykorzystaniu form podobnych do tzw. zielonej karty w USA, szybszy tryb nabycia obywatelstwa dla osób legitymujących się wyższym wykształceniem lub posiadających rzadkie specjalności. Ponadto zwrócono uwagę na konieczność publikowania list zawodów i specjalności pożądanych w kraju oraz ogłaszania poza granicami państwa konkursów na stanowiska (wymagające szczególnych kwalifikacji) w sektorze publicznym. Autorzy memoriału stwierdzili także, iż należy zadbać o przygotowanie imigrantów do życia w polskim społeczeństwie poprzez asymilację z naszą kulturą przy jednoczesnym zachowaniu swych cech narodowych i podjąć działania zapobiegające tworzeniu się enklaw imigranckich.

Z uwagi na fakt, iż nie podjęto działań wskazanych przez twórców ww. dokumentu w zakresie polityki imigracyjnej, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus" ponownie zainteresował się tym zagadnieniem w memoriale pochodzącym z października 2003 roku[63].

Istotny wpływ na pojawienie się kolejnego dokumentu w tym obszarze miał I Kongres Demograficzny (2001–2002). W deklaracji kończącej to spotkanie sformułowano postulat „wypracowania długofalowej polityki migracyjnej, zgodnej z celami rozwoju ludnościowego i społeczno-gospodarczego"[64]. Pokrywał się on z przesłaniem Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego, który w swoim wystąpieniu do uczestników kongresu podkreślił fakt pomijania w publicznej dyskusji zagadnień odnoszących się do imigracji[65]. Mówiąc o wyzwaniach na przyszłość w tej dziedzinie uznał, iż fundamentem tej polityki powinna być otwartość Polski na imigrantów. A. Kwaśniewski stwierdził ponadto, że zjawisko imigracji do Polski w dłuższej perspektywie będzie wzrastało. Dlatego powinniśmy być na to przygotowani i „mieć

---

[63] *Memoriał Komitetu Prognoz „Polska 2000 Plus" przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk dla najwyższych władz Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie niepokojących tendencji wynikających z danych Spisu Powszechnego z 2002 roku*, Warszawa 31 października 2003 roku, www.prognozy.pan.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=63:spis-powszechny-2003&catid=36:memoriay-w-sprawie&Itemid=49, 5.05.2009.

[64] Deklaracja I Kongresu Demograficznego w Polsce *Polska a Europa. Procesy demograficzne u progu XXI wieku* (26 XI 2002), w: *Procesy demograficzne u progu XXI wieku. Polska a Europa*, pod red. Z. Strzelczyka, t. XVII, Warszawa 2003, s. 429.

[65] Wystąpienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Aleksandra Kwaśniewskiego, w: ibidem, s. 19.

własną wizję, a z tego wynikający program w każdym zakresie, prawnym, politycznym, społecznym, ekonomicznym, co z tym czynić"[66].

Prace w ramach wspomnianego Kongresu Demograficznego zaowocowały przygotowaniem *Raportu w sprawie polityki migracyjnej państwa*[67]. Opracowaniem tego dokumentu zajął się Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Zespół pracował pod kierownictwem prof. Antoniego Rajkiewicza (członka Rządowej Rady Ludnościowej[68]). Raport został upubliczniony podczas konferencji zatytułowanej „Założenia polityki migracyjnej Polski", która odbyła się 9 lipca 2004 roku.

W opinii współtwórców raportu, polityka migracyjna miała „stać się trwałym elementem strategii rozwoju Polski". Jej fundamentem miała być doktryna migracyjna, „odzwierciedlająca polską rację stanu, idee humanitarne oraz filozofię państwa, w tym zwłaszcza jej strategiczne przesłanki cywilizacyjne i modernizacyjne lub odwołujące się do tradycji narodowych czy podstawowych dokumentów międzynarodowych"[69]. Akt ten skupił się na determinantach wewnętrznych (demograficznych, społeczno-ekonomicznych, społeczno-kulturowych, doktrynalnych) i czynnikach międzynarodowych mających wpływ na politykę w tym obszarze. W raporcie zdefiniowano podstawowe pojęcia oraz określono cele i zadania stojące przed polską polityką migracyjną. Za niezbędne uznano: przyjęcie doktryny migracyjnej państwa, opracowanie założeń polityki migracyjnej, wskazanie określonego podmiotu (podmiotów) kształtującego politykę migracyjną (np. Rada Migracyjna) oraz integrację imigrantów w społeczeństwie polskim. W raporcie zaproponowano również szereg metod i środków służących realizacji tej polityki, które odnosiły się do[70]:

– rynku pracy (limity zatrudnienia w odniesieniu do określonych branż, stosowanie uproszczonych procedur w zatrudnianiu wybranych grup cudzoziemców, promocja samozatrudnienia wśród imigrantów, monitoring zawodów odgrywających ważne znaczenie dla polskiej gospodarki);
– podejmowania studiów przez obcokrajowców w Polsce (wzajemne uznawanie kwalifikacji, programy stypendialne, utrzymywanie kontaktu z absolwentami polskich uczelni, promocja studiów w Polsce, ułatwienia dla absolwentów przy podjęciu decyzji o pozostaniu w kraju po zakończeniu nauki);
– prowadzenia aktywnej polityki w zakresie naturalizacji, osiedlania się wybranych grup imigrantów, integracji obcokrajowców, promocji polityki wielokulturowości, przeciwdziałania dyskryminacji etnicznej, marginalizacji zawodowej oraz współpracy ze środowiskami imigranckimi.

---

[66] Ibidem, s. 25–26.

[67] *Założenia programu polityki ludnościowej. Raport w sprawie polityki migracyjnej państwa*, www.ipiss.com.pl/opracowania.html, 7.06.2009.

[68] Rządowa Rada Ludnościowa zajmowała się również zagadnieniami migracji. Jej członkowie zaproponowali na przykład konieczność podjęcia działań na rzecz badania rozmiarów i skutków migracji zagranicznej. *Stanowisko Rządowej Rady Ludnościowej w sprawie Starzenia się ludności Polski a zabezpieczenie społeczne,* Warszawa 23.04.2008 rok, www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP_stanowisko_RRL_starzenie_sie_ludnosci_Polski.pdf, 7.08.2009.

[69] *Założenia programu polityki...*, op. cit., s. 18.

[70] Ibidem, s. 22–23.

W raporcie z 2004 roku podkreślono, iż zagadnienie polityki migracyjnej należy rozpatrywać w kontekście ważnego elementu strategii rozwoju państwa. Uwagę na to zwróciła także Rada Ministrów w Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007–2015 (z 29 listopada 2006 roku)[71]. Organ ten, określając wizję (cele, priorytety) rozwoju społeczno-politycznego kraju na najbliższe lata, podporządkował politykę migracyjną potrzebom rynku pracy (mowa była tylko o polityce w zakresie migracji zarobkowych). W opinii autorów tego dokumentu[72]:

– napływ pracowników cudzoziemskich winien mieć charakter uzupełniający i odpowiadać rzeczywistym potrzebom z zachowaniem prawa międzynarodowego;
– powinien zostać przygotowany odpowiedni katalog zasad i warunków dopuszczających cudzoziemców do polskiego rynku pracy (zwarzywszy na zmiany demograficzne w kraju);
– należy wprowadzić rozwiązania mające na celu przeciwdziałanie niedoborom kadr specjalistycznych w różnych dziedzinach;
– ważnym zadaniem jest opracowanie i wdrożenie systemu monitoringu rynku pracy w kontekście mobilności międzynarodowej (utworzenie bazy danych migracyjnych).

Z ubolewaniem należy zaznaczyć, iż w Strategii Rozwoju Kraju (w części dotyczącej inicjatyw na rzecz równych szans na rynku pracy) pominięto grupę imigrantów (uchodźców) jako adresatów programów aktywizacji zawodowej. Nie ma o nich (*expressis verbis*) mowy także we fragmencie poświęconym integracji społecznej (skierowanej jedynie do „osób znajdujących się w trudnej sytuacji lub osób zagrożonych wykluczeniem społecznym”[73]).

Brak udziału cudzoziemców w powyższych sferach został zrekompensowany w innym ważnym dokumencie, jakim był *Narodowy Plan Rozwoju* (NPR) na lata 2007–2013[74]. Zagadnienia leżące w obszarze polityki migracyjnej uwzględniono w trzech (z 24) kierunkach realizacji priorytetów NPR. Należały do nich: „zwiększenie zatrudnialności (4 preferencja), wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy (5) i zapobieganie wykluczeniu społecznemu (12)”. Twórcy planu uznali, iż w Polsce powinno się podjąć określone działania idące w kierunku uzupełnienia ubytków na rodzimym rynku pracy. W ich opinii mogło to nastąpić poprzez „wdrożenie systemu prognozowania i monitorowania zachodzących zmian, w tym opracowania listy zawodów deficytowych”[75].

Kwestia polityki migracyjnej w kontekście działań społecznych zastała ujęta w *Strategii Polityki Społecznej* na lata 2007–2013[76]. Podobnie, jak wcześniej wspom-

---

[71] *Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa listopad 2006.

[72] Ibidem, s. 57.

[73] Ibidem, s. 53 i 62.

[74] *Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013*, Warszawa wrzesień 2005, www.funduszestrukturalne.gov.pl/informator/npr2/npr/npr_caly.pdf, 12.10.2010.

[75] Ibidem, s. 42.

[76] *Strategia Polityki Społecznej na lata 2007–2013* (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 września 2005 roku). Dokument towarzyszący realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013, Ministerstwo Polityki Społecznej.

niane dokumenty, również i w nim dostrzeżono konieczność przygotowania się na napływ imigrantów i przeciwdziałanie ich wykluczeniu społecznemu. W tym celu autorzy strategii zaproponowali[77]:

– tworzenie zachęt na rzecz powstawania nowych miejsc pracy (spółdzielnie socjalne);
– wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego;
– wdrożenie pomocy reintegracyjnej dla oczekujących na status uchodźcy;
– zbudowanie systemu integracji dla osób posiadających status pobytu tolerowanego;
– współpracę organizacji imigranckich i innych działających na ich rzecz z administracją publiczną;
– wdrożenie polityki antydyskryminacyjnej (kampanie informacyjne w celu promocji poszanowania tożsamości narodowych, kulturowych) i egzekwowanie przepisów w tym zakresie;
– edukację na rzecz tolerancji;
– szkolenie kadr administracji publicznej, partnerów społecznych w celu przygotowania ich do pracy z uchodźcami, zapoznania z zagadnieniami migracji, integracji i polityki wobec cudzoziemców;
– przygotowanie spójnego systemu współpracy z uchodźcami.

Do innych dokumentów, które zwróciły uwagę na problemy społeczne imigrantów i uchodźców, należały ponadto:

1) *Narodowa Strategia Spójności na lata 2007–2013*[78]. Była w niej mowa o zapobieganiu dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, przynależność etniczną i wyznaniową, orientację seksualną oraz o integracji zawodowej i społecznej imigrantów;
2) *Krajowe Programy Zabezpieczenia Społecznego i Integracji Społecznej* (na lata 2006–2008 i 2008–2010)[79]. Autorzy pierwszego z nich, dostrzegli jedynie ciężkie położenie uchodźców, zaliczając ich do grup społecznych będących w najtrudniejszej sytuacji[80]. Drugi natomiast rozpatrzył zagadnienie imigrantów w kontekście ich marginalizacji społecznej. Wskazał na problemy związane z opuszczaniem przez cudzoziemców ośrodków dla uchodźców i zaproponował włączenie imigrantów (ze szczególnym uwzględnieniem cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową) do grup objętych działaniami na rzecz integracji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym[81];

---

[77] Ibidem, s. 30, 39–40.

[78] Nazwa urzędowa to *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa maj 2007, www.funduszestrukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/2BD5B9B6-767E-473C-B198-496FDEC4DFED/31941/NSRO_maj2007.pdf, 12.10.2010.

[79] *Krajowy Program Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2006–2008* przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 9 października 2006 roku. W kolejnych latach zastąpił go *Krajowy Program Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2008–2010* przyjęty 16 grudnia 2008 roku, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa grudzień 2008.

[80] *Krajowy Program Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2006–2008*, s. 80.

[81] *Krajowy Program Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2008–2010*, s. 21.

3) *Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*[82]. Wśród priorytetów związanych z polityką imigracyjną znalazły się w nim kwestie dotyczące ułatwień integracji społecznej i zawodowej imigrantów oraz ochrony ich przed wykluczeniem. Dokument ten przewiduje, iż w perspektywie 10–20 lat Polska może stać się krajem imigracyjnym. Fakt ten obliguje nas do podjęcia stosownych działań w celu przygotowania się do tej sytuacji (brak aktywności w tym obszarze może bowiem wywołać negatywne skutki). Imigracja, zdaniem autorów, będzie łagodziła niedobór siły roboczej. Potrzebny stanie się monitoring rynku pracy i dostosowanie do niego instrumentów polityki migracyjnej.

Poza programami rządowymi uwypuklającymi kwestie społeczne ukazywały się także dokumenty odnoszące się do realizacji polityki w dziedzinie imigracji zarobkowych. W grupie tej znalazły się tzw. krajowe plany działań na rzecz zatrudnienia (przygotowane na lata 2005, 2006, 2007, 2008 i 2009–2011[83]). Zdaniem ich twórców, polityka w tym zakresie miała być podporządkowana potrzebom rynku pracy. Za istotne uznano opracowanie założeń polskiej polityki migracyjnej w kontekście migracji zagranicznych oraz przygotowanie aktów prawnych dotyczących aktywności cudzoziemców na rynku pracy i materiałów informacyjnych temu poświęconych. Plany te podkreślały potrzebę sporządzenia ekspertyz w tej materii i opracowania systemu monitoringu rynku pracy z perspektywy mobilności międzynarodowej. Autorzy ostatniego z nich (na lata 2009–2011) za konieczne przyjęli wdrożenia nowego systemu dopuszczenia cudzoziemców do polskiego rynku pracy[84]. Celem tego przedsięwzięcia było zwiększenie atrakcyjności legalnego zatrudnienia oraz przeciwdziałanie niekontrolowanemu napływowi zagranicznej siły roboczej do Polski. W planie tym położono także nacisk na sprzyjanie zatrudnieniu obcokrajowców o wysokich kwalifikacjach.

Drugim dokumentem poświęconym imigracji zarobkowej był *Krajowy Program Reform na lata 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*[85]. Wezwał on do opracowania założeń polityki w zakresie migracji zarobkowych będącej częścią polskiej polityki migracyjnej (w tym przygotowania systemu pozyskiwania pożądanych

---

[82] *Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, opracowanie naukowe M. Boni, Warszawa 2009, s. 81, 83, 87, www.polska2030.pl, 12.04.2010.

[83] *Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na 2005 rok* (przyjęty przez Radę Ministrów 21 września 2004 roku), Warszawa wrzesień 2004; *Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na 2006 rok* (przyjęty przez Radę Ministrów 25 kwietnia 2006 roku), Warszawa kwiecień 2006; *Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na 2007 rok* (przyjęty przez Radę Ministrów), Warszawa grudzień 2006; *Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na 2008 rok* (przyjęty przez Radę Ministrów 12 lutego 2008 roku), Warszawa luty 2008; *Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na lata 2009–2011*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa kwiecień 2009 (projekt).

[84] *Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na lata 2009–2011*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa kwiecień 2009 (projekt), s. 63.

[85] *Krajowy Program Reform na lata 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej, Ministerstwo Gospodarki*, przyjęty przez Radę Ministrów 18 listopada 2008 roku, www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/ED3609C2-1747-4125-98B1-C23D09115D94/49494/KrajowyProgramReformnalata20082011.pdf, 12.10.2010. Wcześniejszy dokument w tym zakresie, czyli *Krajowy Program Reform na lata 2005–2008* nie zajął się tym zagadnieniem.

pracowników, odpowiedniego ustawodawstwa i przyjęcia rozwiązań zapobiegającym niekontrolowanemu napływowi cudzoziemców do pracy w Polsce)[86].

Podsumowując powyższy przegląd oficjalnych dokumentów pod kątem treści odnoszących się do imigracji, należy stwierdzić, iż różne instytucje i organy rządowe widziały potrzebę opracowania założeń polityki imigracyjnej. Obszar ten rozpatrywany był najczęściej w kontekście potrzeb rynku pracy. Tylko nieliczne strategie, programy i plany wykazały zainteresowanie zagadnieniem integracji imigrantów w polskim społeczeństwie. W żadnym jednak z analizowanych materiałów problematyce migracji (w tym imigracji) nie poświęcono należnego jej miejsca, co może świadczyć o niepostrzeganiu tego zjawiska w kategoriach problemu lub braku strategicznego myślenia na temat cudzoziemców w Polsce.

4. Polska polityka imigracyjna w świetle ustawodawstwa

W Polsce istnieje wiele przykładów braku spójności w dziedzinie zarządzania migracjami. Ma to związek przede wszystkim z niewykrystalizowaną jeszcze polityką imigracyjną i uprawianiem „polityki bez polityki", jak określiła to Agnieszka Weinar[87].

W państwach, w których dopiero trwają prace nad opracowaniem odpowiedniej polityki wobec cudzoziemców, prawo jest jednym z instrumentów wpływających na jej kształt. Do tego grona zalicza się Polska. Dokonując analizy krajowych aktów prawnych w tym obszarze, można wysnuć wniosek, iż polityka ta zmierza w kierunku restrykcyjnym, choć nie brakuje przykładów liberalizujących status cudzoziemców. W celu udowodnienia tej tezy zbadałam wybrane elementy składowe polityki imigracyjnej, wśród których znalazły się: polityka wjazdu i pobytu cudzoziemców w Polsce, polityka zatrudnienia imigrantów oraz dostęp do praw politycznych i polskiego obywatelstwa.

Uregulowania prawne w zakresie polityki wjazdu i pobytu obcokrajowców podlegały ciągłym zmianom. Bezpośredni wpływ na nią wywarły układy o ruchu bezwizowym, umowy o readmisji, integracja Polski z UE oraz wejście do strefy Schengen.

Ustawodawstwo wewnętrzne odnoszące się do tej sfery nie sprzyjało napływowi obcych do kraju. Przykładem była ustawa o cudzoziemcach z 1997 roku[88], która w rozdziale 2 (art. 5–15) odwoływała się do powyższej kwestii. Regulacje w niej zawarte nałożyły na część obcokrajowców obowiązek posiadania wizy przy wjeździe do kraju oraz środków niezbędnych do pokrycia kosztów wjazdu, pobytu, przejazdu i wyjazdu z RP (art. 6). Ponadto organy kontroli mogły skrócić pobyt cudzoziemca w Polsce, który był uzależniony od środków, jakimi dysponował obcokrajowiec.

---

[86] Ibidem, s. 17–18.

[87] A. Weinar, *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990–2003*, Warszawa 2006, s. 102.

[88] Dz. U. 1997, Nr 97, poz. 739.

W przeciwieństwie do ustawy o cudzoziemcach z 1963 roku nowe przepisy z 1997 roku (art. 13) zawierały enumeratywne przesłanki, na podstawie których można było odmówić wydania wizy obcokrajowcowi lub unieważnić już posiadaną (w przypadku zagrożenia dla zdrowia publicznego, bezpieczeństwa i obronności kraju oraz podejrzenia, że wjazd i pobyt ma inny cel niż deklarowany). Katalog tych przesłanek rozrastał się. Wydłużeniu uległ okres (z 2 do 3 lat), w którym odmawiano wydania wizy cudzoziemcowi lub wjazdu na teren RP od daty wykonania decyzji o wydaleniu[89]. Należy jednocześnie zaznaczyć, że decyzja o odmowie wjazdu skutkowała unieważnieniem wizy.

Od 2001 roku cudzoziemcy przebywający na terenie RP podlegali kontroli legalności pobytu. Prawo przewidywało karę grzywny, jeśli w terminie nie opuścili granic Polski. Wielu trudności przysparzało także zdobycie zezwolenia na osiedlenie się. Zgodnie z ustawodawstwem z 1997 roku, osoba ubiegająca się o to pozwolenie musiała wykazać istnienie trwałych więzi rodzinnych lub ekonomicznych z Polską. Poza tym pominięto zagadnienie integracji imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym. Zmiany objęły także osoby składające podanie o pobyt stały. W ich przypadku minimalny czas przebywania w Polsce zwiększono z 3 do 5 lat. Zaostrzeniu uległy przesłanki niezbędne do wydania pozwolenia na czas oznaczony.

Wśród rozwiązań prawnych traktujących o pobycie imigrantów w kraju były tzw. przepisy abolicyjne z 2003 i 2007 roku. Miały one stworzyć warunki wyjścia z cienia osób o nieuregulowanym statusie pobytu. Problem polegał jednak na tym, iż ich adresatami było wąskie grono osób. Imigranci zobowiązani byli do spełnienia kilku warunków, a mianowicie: zamieszkiwać nieprzerwanie od co najmniej 1 stycznia 1997 roku (a w przypadku drugiego programu – nie mogli to być uczestnicy abolicji z 2003 roku), nie stanowić zagrożenia dla obronności, bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego i obciążenia dla budżetu krajowego. Ponadto kandydaci musieli posiadać lokal mieszkalny, przyrzeczenie wydania zezwolenia na pracę (lub oświadczenie o zamiarze zatrudnienia), jak również środki na utrzymanie, by wykluczyć ich jako potencjalnych beneficjentów pomocy społecznej przez okres 12 miesięcy (art. 154 ustawy o cudzoziemcach). Przepisy te pozwalały także cudzoziemcom o nieuregulowanym statusie na opuszczenie Polski w okresie dwóch miesięcy od wejścia ich w życie, bez żadnych konsekwencji. W tym celu należało ten fakt zgłosić Straży Granicznej lub Policji (art. 155 ustawy o cudzoziemcach).

Zainteresowanie tą formą regulacji pobytu było niewielkie. Liczba złożonych aplikacji, w czasie od 1 września do 31 grudnia 2003 roku, wyniosła 3508. Swój pobyt zalegalizowało 2413 cudzoziemców, z czego większość stanowili obywatele Armenii

---

[89] Okres ten mógł wynieść nawet 5 lat. Liczony był on od daty wykonania decyzji o wydaleniu w sytuacji, gdy Skarb Państwa pokrywał koszty wydalenia cudzoziemca lub od daty zakończenia wykonywania kary, odbywanej na podstawie wyroków za przestępstwo umyślne popełnione na terenie RP (na karę co najmniej 3 lata pozbawienia wolności) lub przestępstwo popełnione za granicą, uznane za zbrodnię pospolitą w rozumieniu polskiego prawa (art. 13 ust. 1a pkt 3–4 *ustawy z dnia 25 czerwca 1997 roku o cudzoziemcach*, Dz. U. 1997, Nr 114, poz. 739 ze zmianami z 1.07.2001 roku, Dz. U. 2001, Nr 42, poz. 475).

(1052) i Wietnamu (1001)[90]. Podczas drugiej abolicji, w okresie od 20 lipca 2007 roku do 20 stycznia 2008 roku, wnioski o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony złożyło 2028 osób. Ponownie dominowali rezydenci Wietnamu i Armenii. Pozytywne decyzje, do 16 lipca 2009 roku, otrzymało 1249 cudzoziemców (62%), w tym 831 z Wietnamu, 297 z Armenii, 34 z Ukrainy i 17 z Rosji[91]. Słaby efekt abolicji związany był z surowymi wymaganiami, jakie postawiono przed zainteresowanymi. Ponadto informacje o tej formie legalizacji pobytu były słabo rozpropagowane i obejmowały zbyt krótki czas na zdobycie niezbędnych dokumentów (w przypadku pierwszej abolicji)[92].

Zastosowanie powyższych przesłanek wskazywało, że instytucje odpowiedzialne za politykę imigracyjną nie były zainteresowane stworzeniem odpowiednich warunków zachęcających cudzoziemców do osiedlenia się w Polsce i wyprowadzeniem ich z nielegalnej strefy pobytu.

Wraz ze zmianami w ustawie o cudzoziemcach w 2001 roku wprowadzono restrykcyjny artykuł odnoszący się do kontroli małżeństw mieszanych, dokonywanych w toku postępowań związanych z legalizacją pobytu cudzoziemców w Polsce oraz w sprawach o wydalenie. W ramach tej samej nowelizacji ustawy o cudzoziemcach powołano instytucję wydalenia i nakazu opuszczenia Polski (przez dodanie art. 51f).

Kolejne obostrzenia w polityce wjazdowej przyniosła akcesja Polski do UE i wejście w życie postanowień porozumienia z Schengen. Dzięki tym wydarzeniom ułatwienia wjazdu objęły jedynie obywateli państw zrzeszonych w UE, należących do EOG oraz Szwajcarii (i członków ich rodzin). Od pozostałych wymagano już posiadania wiz. Obowiązek ten dotyczył także naszych wschodnich sąsiadów (od października 2003 roku). Na początku uzyskanie przez nich wiz nie było uciążliwe, co uległo jednak zmianie wraz z wejściem do strefy Schengen. Wówczas wprowadzono opłaty za ich wydanie (35 i 60 euro).

Cudzoziemiec, który planował w Polsce pobyt w okresie nieprzekraczającym 3 miesięcy (w czasie 6-miesięcznym) poza wizą, musiał uzasadnić cel planowanego pobytu i dysponować środkami niezbędnymi do utrzymania i powrotu. Ponadto podlegał kontroli w bazie SIS potwierdzającej, że osoba ta nie stanowi „zagrożenia dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z Państw Członkowskich"[93]. Procedura wydania wiz tym samym się wydłużyła i bardziej skomplikowała (z uwagi na przeprowadzenie wywiadu z osobą starającą się o to pozwolenie oraz sprawdzenie, czy nie figuruje w bazie Systemu Informacji Schengen (SIS) i Systemu Informacji Wizowej (VIS)

---

[90] Według decyzji na koniec listopada 2004 roku. E. Kępińska, *Recent trends in international migration – Poland 2003*, „Prace Migracyjne" 2004, nr 56, s. 63.

[91] Ł. Łotocki, *Integracja i dyskryminacja – Krajobraz 2009*, Warszawa 2009, tabela 9, s. 39.

[92] K. Iglicka, K. Gmaj, *Imigracja nielegalna w Polsce zarys problematyki i szacunki*, „Biuletyn RPO. Materiały. Zeszyty Naukowe", Warszawa październik 2010, s. 160.

[93] Art. 5 ust. 1 pkt e I *rozporządzenie (WE) Nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 roku ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)*, Dz.U.UE.L. 2006.105.1.

i czy dysponuje ubezpieczeniem zdrowotnym)[94]. Na granicy zewnętrznej Unii Europejskiej obywateli państw trzecich czekała ponadto „szczegółowa odprawa".

Dla wielu obcokrajowców (spoza UE) przyjazd do Polski nie był spontaniczny. Wyrobienie wizy wiązało się z wcześniejszym planowaniem wyjazdu. Liczne warunki, jakie trzeba było spełnić, by przekroczyć naszą wschodnią granicę sprzyjało nielegalnemu jej forsowaniu.

Poza restrykcyjnymi zasadami odnoszącymi się do wjazdu na teren Polski zagadnienie zatrudnienia cudzoziemców przyjęło również postać dość surowych norm prawnych. Szczegółowo omówione zostały one w rozdziale III. W tej części chciałam jedynie zasygnalizować przepisy, które nie sprzyjały ani szukaniu pracy, ani legalnemu zatrudnieniu imigrantów.

Począwszy od 1989 roku podejmowanie pracy w Polce przez cudzoziemców było reglamentowane. Na mocy art. 33 ustawy o zatrudnieniu wymagano odpowiedniego zezwolenia. Dokument ten wydawały organy na poziomie województwa po wcześniejszej analizie sytuacji na rynku pracy[95]. W 1995 roku, poza odpowiednim pozwoleniem, obcokrajowiec musiał uzyskać prawo pobytu na terenie RP i zgodę pracodawcy na zatrudnienie lub wykonywanie innej pracy zarobkowej (art. 50 ust. 1)[96]. Ponadto pracodawca zagraniczny świadczący w Polsce usługi eksportowe został zobowiązany do uiszczenia opłaty za wydanie cudzoziemcowi zezwolenia w wysokości najniższego wynagrodzenia oraz jego przedłużenie (połowę tej stawki – art. 50 ust. 11 i 12).

Wymagania względem pracowników zagranicznych wielokrotnie były poddawane zmianom. Tendencję tę obrazuje przykład obowiązkowego posiadania odpowiedniego statusu pobytu przy zatrudnianiu. Na początku postulowano formułę prawa pobytu, które następnie zamieniono na wizę pobytową z prawem do pracy lub kartę czasowego pobytu na obszarze Polski, by w późniejszym czasie ponownie wrócić do prawa pobytu, a od 1 lipca 2001 roku zastąpić ją wizą w celu zatrudnienia lub zezwoleniem na zamieszkanie na czas oznaczony.

Z dniem 1 stycznia 2000 roku zmianom ulegał także organ wydający zezwolenia na pracę. Wcześniejszego dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy właściwego ze względu na siedzibę pracodawcy zastąpił starosta powiatu, na terenie którego znajdowała się siedziba pracodawcy. Wydawanie zezwoleń leżało w jego gestii przez dwa lata, po czym zostało przekazane wojewodom właściwym ze względu na siedzibę pracodawcy. Od początku 2000 roku instytucja odpowiedzialna za udzielanie zezwoleń musiała brać pod uwagę nie tylko sytuację na rynku pracy, ale także kryteria określone przez samorząd województwa (art. 50 ust. 3).

Kolejne zaostrzenie polityki dostępu do polskiego rynku pracy nastąpiło z dniem 1 stycznia 2002 roku. Wówczas procedura uzyskania pozwolenia przyjęła dwustop-

---

[94] Więcej na ten temat: M. Jaroszewska, *Skutki rozszerzenia obszaru Schengen dla wschodnich sąsiadów Unii Europejskiej*, Raport, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Warszawa 2007.

[95] *Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zatrudnieniu*, Dz. U. 1989, Nr 75, poz. 446.

[96] *Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, Dz. U. 1995, Nr 1, poz. 1.

niową postać, co wpłynęło na wydłużenie czasu uzyskania zezwolenia i zwiększenie zaangażowania ze strony pracodawcy. Musiał on bowiem wystąpić o przyrzeczenie wydania zezwolenia na pracę, aby w konsekwencji dostać właściwy dokument dopuszczający cudzoziemca do pracy (pod warunkiem uzyskania przez niego odpowiedniego zezwolenia na pobyt). Poza tym, wojewoda wydając przyrzeczenia, brał pod uwagę informację pracodawcy o braku zainteresowania tą ofertą ze strony polskiego obywatela[97]. Skomplikowanej procedurze towarzyszył jednocześnie przepis, który mówił o wydaniu przyrzeczenia i zezwolenia na określony czas, dla określonego cudzoziemca i pracodawcy, na określone stanowisko lub rodzaj wykonywanej pracy. W ustawie wyszczególniono także powody uchylenia przyrzeczenia lub zezwolenia. Od początku 2002 roku do grona cudzoziemców zobowiązanych do posiadania przyrzeczenia i zezwolenia na pracę dołączyli członkowie zarządów osób prawnych (art. 50 ust. 6).

W tym czasie przyjęto także zapis o pierwszych zwolnieniach określonych grup obcokrajowców z obowiązku ubiegania się o zezwolenie na pracę (tj. posiadaczy zezwolenia na osiedlenie się i statusu uchodźcy). Grono to rozszerzono po wejściu Polski do UE.

Zatrudnianiu cudzoziemców nie sprzyjał ponadto fakt ponoszenia przez pracodawców wysokich opłat za wydanie lub przedłużenie zezwolenia na pracę (np. w 2005 roku kwota ta równa była 849 zł, a przedłużenie osiągnęło cenę 424,50 zł; od 1 stycznia 2007 roku uzyskanie zezwolenia kosztowało 936 zł, a jego przedłużenie 468 zł. Stawki te uległy zmniejszeniu dopiero po 26 października 2007 roku[98]). Wprowadzono kary za powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi nieposiadającemu stosownego zezwolenia oraz za wykonywanie pracy bez zezwolenia (art. 120)[99].

---

[97] *Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2001 roku w sprawie szczegółowych zasad i trybu wydawania przyrzeczeń i zezwoleń na pracę cudzoziemców*, Dz. U. 2001, Nr 153, poz. 1766.

[98] *Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 września 2004 roku w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2005 roku*, Dz. U. 2004, Nr 201, poz. 2062, Dz. U. 2006, Nr 171, poz. 1227; *Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 roku w sprawie wysokości wpłaty dokonywanej w związku ze złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca*, Dz. U. 2007, Nr 195, poz. 1409. Stawki te zostały utrzymane do końca 2011 roku.

[99] Kara za powierzenie cudzoziemcowi wykonywanie pracy bez zezwolenia od końca 2007 roku do czasu wejścia w życie jednolitego testu ustawy w 2008 roku nie zmieniła się i wynosiła nie mniej niż 3000 zł (art. 120 ust. 1). Zachowano także karę grzywny (nie niższą niż 1000 zł) dla cudzoziemca, który wykonywał pracę bez zezwolenia (art. 120 ust. 2). W nowelizacji ustawy z 2008 roku dodano jednak nowe wykroczenia związane z zatrudnieniem cudzoziemców oraz kary. Najniższa z nich (nie mniej niż 100 zł) związana jest z niedopełnieniem obowiązku niezwłocznego poinformowania organu wydającego zezwolenia w przypadku niepodjęcia przez cudzoziemca wykonywania pracy w okresie 3 miesięcy od daty rozpoczęcia ważności zezwolenia na pracę lub zakończenia wykonywania pracy przez cudzoziemca wcześniej niż 3 miesiące przed upływem ważności zezwolenia. Wyższa kara grzywny (nie mniej niż 3000 zł) grozi natomiast osobie, która „żąda od cudzoziemca korzyści majątkowej w zamian za podjęcie działań zmierzających do uzyskania zezwolenia na pracę lub innego dokumentu uprawniającego do wykonywania pracy" (art. 120 ust. 4). Z kolei kara grzywny do 10 000 zł przewidziana jest w dwóch sytuacjach. Pierwsza z nich ma miejsce, gdy „kto za

Wzrosła liczba instytucji dokonujących kontroli legalnego zatrudnienia obcokrajowców (Służba Celna, Straż Graniczna, Państwowa Inspekcja Pracy).

Podsumowując politykę państwa wobec zatrudniania obcokrajowców w Polsce, należy podkreślić, iż nie sprzyjała ona rozwojowi ich angażu. Ciągłe zmiany przepisów prawnych w tym zakresie, wysokie koszty uzyskania zezwolenia (i jego przedłużenia), skomplikowana i czasochłonna procedura ich wydania oraz duże zaangażowanie ze strony pracodawcy powodowały, że skala legalnego zatrudnienia nie była wysoka, a powodzeniem cieszyła się tzw. „praca na czarno". Godny odnotowania jest także fakt, iż imigranci (zgodnie z regułą unijną) mieli ograniczony dostęp do wielu stanowisk w administracji publicznej. Reglamentację dopuszczenia cudzoziemców do polskiego rynku pracy wzmacniał ponadto system zezwoleń na pracę, jak i analiza lokalnego rynku pracy pod kątem obecności polskich pracowników o wymaganych kwalifikacjach (którzy mieli pierwszeństwo przy zatrudnieniu).

Kolejnym badanym obszarem była dostępność imigrantów do praw politycznych w Polsce. W tym zakresie ich możliwości były również ograniczone. Po przystąpieniu Polski do UE w uprzywilejowanej pozycji znaleźli się jedynie obywatele państw członkowskich tej organizacji, w przeciwieństwie do osób pochodzących z państw trzecich. Mimo rozgraniczenia, przedstawiciele wyżej wymienionych grup nie mogli jednak uczestniczyć w wyborach parlamentarnych i prezydenckich[100]. Czynne i bierne prawo wyborcze zastrzeżone zostało tylko dla polskich obywateli.

Wyjątek od tej reguły stanowiły jedynie wybory do Sejmu PRL i rad narodowych organizowane na podstawie ordynacji z lat 50. XX wieku. Dzięki nim, prawo to rozszerzono na osoby, „których obywatelstwo polskie nie zostało stwierdzone, jeżeli stale zamieszkiwały w Polsce i nie były obywatelami innego państwa"[101]. Byli to tzw. apatrydzi, którzy wyposażeni zostali także w prawo bycia wybranym do Sejmu PRL, jeśli ukończyli 21 rok życia (art. 3) lub do rad narodowych po skończeniu 18 lat (art. 4). Przywileje te potwierdziła ordynacja do Sejmu PRL i rad narodowych

---

pomocą wprowadzenia cudzoziemca w błąd, wyzyskania błędu, wykorzystania zależności służbowej lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania doprowadza cudzoziemca do nielegalnego wykonywania pracy" (art. 120 ust. 3). Druga dotyczy sytuacji, gdy „kto za pomocą wprowadzenia w błąd, wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania doprowadza inną osobę do powierzenia cudzoziemcowi nielegalnego wykonywania pracy" (art. 120 ust. 5 *ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Dz. U. 2008, Nr 69, poz. 415). W nowej wersji ustawy z 2008 roku zmianie uległ także sposób definiowania nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemców (art. 2 ust. 1 pkt 14).

[100] *Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, Dz. U. 2002, Nr 113, poz. 984, *Ustawa z dnia 27 września 1990 roku o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 2000, Nr 47, poz. 544 z późniejszymi zmianami, *Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 roku Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 2007, Nr 190, poz. 1360.

[101] Art. 1 ust. 3 *Ustawy z dnia 24 października 1956 roku Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Dz. U. 1960, Nr 58, poz. 325. Weszła w życie 27 grudnia 1960 roku. Art. 2 ust. 2 *Ustawy z dnia 31 października 1957 roku Ordynacja wyborcza do rad narodowych*, Dz. U. 1973, Nr 38, poz. 226 (obowiązywała od 4 listopada 1957 roku).

z 1976 roku (utrzymana w mocy do czerwca 1985 roku)[102]. W ustawie tej dodano jedynie, że bezpaństwowiec musi zamieszkiwać w Polsce przez okres co najmniej 5 lat (art. 2 ust. 2).

Na początku lat 90. XX wieku powrócono do koncepcji uczestnictwa apatrydów w wyborach lokalnych. Umożliwiła to Ordynacja wyborcza do rad gmin z 1990 roku[103]. Zastrzeżono w niej, że pobyt bezpaństwowca w Polsce musi być legalny od co najmniej dwóch lat. Wymagano również, aby stale zamieszkiwał on na obszarze działania rady, w wyborach której uczestniczy (art. 2 ust. 2 i 3). Osobie takiej przyznano ponadto prawo wybierania. Ordynacja ta została jednak uchylona 11 sierpnia 1998 roku, a nowa nie przyznała już tych uprawnień wspomnianej grupie.

Istotne zmiany w zakresie korzystania przez cudzoziemców z praw politycznych w Polsce przyniosła integracja ze strukturami unijnymi. Pod jej wpływem dokonano rewizji dotychczasowych reguł. Nowe rozwiązania pozwoliły jedynie obywatelom UE na głosowanie i kandydowanie w wyborach do rad gmin i Parlamentu Europejskiego (PE). Osoby takie musiały ukończyć 18 rok życia, stale zamieszkiwać na terenie działania rady gminy (lub na obszarze RP – w przypadku wyborów do PE) i być wpisane do rejestru wyborców[104]. Z kolei od obywateli UE, dysponujących biernym prawem wyborczym do Parlamentu Europejskiego, wymagano ukończenia 21 lat oraz stałego zamieszkiwania od co najmniej 5 lat na terenie RP lub innego państwa członkowskiego UE[105].

Cudzoziemcy o uregulowanym statusie pobytu[106] posiadali dostęp do swobód politycznych, w tym wolności zrzeszania się. Mogli zakładać stowarzyszenia i wstępować do nich. Natomiast w stosunku do obcokrajowców niemających miejsca zamieszkania na obszarze Polski prawo to zostało ograniczone do możliwości wstępowania do stowarzyszeń pod warunkiem, że ich statuty przewidywały taką możliwość (art. 4 ust. 2)[107].

Imigranci mogli ponadto ustanowić fundację. Wynikało to z art. 2 ust. 1 ustawy o fundacjach, zgodnie z którą fundatorem była „osoba fizyczna niezależnie od obywatelstwa i miejsca zamieszkania" lub „osoba prawna mająca siedzibę w Polsce lub za granicą"[108]. Obcokrajowcy mogli także być członkami związków zawodowych, organizacji pozarządowych i pracodawców. Nie mogli jednak tworzyć partii politycznych,

---

[102] *Ustawa z dnia 17 stycznia 1976 roku Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rad narodowych*, Dz. U. 1976, Nr 2, poz. 15.

[103] *Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku Ordynacja wyborcza do rad gmin*, Dz. U. 1996, poz. 84, poz. 387.

[104] Art. 6a ust. 1 i art. 7 *Ustawy z dnia 16 lipca 1998 roku Ordynacja wyborcza do rad gmin, do rad powiatów i sejmików województw*, Dz. U. 2003, Nr 159, poz. 1547 z późniejszymi zmianami.

[105] Art. 9 *Ustawy z dnia 23 stycznia 2004 roku Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego*, Dz. U. 2004, Nr 25, poz. 219 z późniejszymi zmianami.

[106] Dotyczyło to imigrantów przebywających w Polsce na podstawie zezwolenia na czas oznaczony i osiedlenia się.

[107] *Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach*, tekst jednolity Dz. U. 2001, Nr 79, poz. 855.

[108] *Ustawa o fundacjach z dnia 6 kwietnia 1982 roku*, tekst jednolity Dz. U. 1991, Nr 46, poz. 203.

ani być ich członkami. Zgodnie z ustawą o partiach politycznych, przywileje te przysługiwały bowiem tylko obywatelom RP po ukończeniu 18 roku życia[109]. Była to, i nadal jest, dość kuriozalna sytuacja, zważywszy na możliwość aktywnego uczestnictwa obywateli UE w wyborach do rad gmin i Parlamentu Europejskiego (mogą kandydować do tych instytucji z ramienia określonych partii przy jednoczesnym zakazie bycia ich członkiem).

W ramach swobód politycznych obcokrajowcom przyznano na równi z obywatelami polskimi prawo do organizowania zgromadzeń. Jak zaznaczono w art. 1 ustawy o zgromadzeniach[110] z wolności tej mógł korzystać *każdy*. Osoba organizująca zgromadzenie musiała jedynie dysponować pełną zdolnością do czynności prawnych. Mogła to być także organizacja lub grupa osób.

Osoby nieposiadające polskiego obywatelstwa wyłączone zostały natomiast z możliwości złożenia podpisu pod inicjatywą ustawodawczą oraz bycia członkiem komitetu inicjatywnego[111]. Nie mogły one także uczestniczyć w referendum ogólnokrajowym, a także podpisać się pod wnioskiem o przeprowadzenie głosowania (art. 3 ust. 1 i 63 ust. 1)[112]. Cudzoziemcy pozbawieni zostali ponadto aktywnego udziału w referendum wojewódzkim i powiatowym. Nie dotyczyło to jedynie referendum organizowanego na poziomie gminy. Ustawa o referendum lokalnym[113] stanowiła, iż prawo do głosowania przysługiwało osobom stale zamieszkującym na obszarze danej jednostki terytorialnej i posiadającej czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki (art. 3). Skoro obywatele UE niebędący polskimi obywatelami zostali wyposażeni w możliwość brania udziału w wyborach do rad gmin, to oznacza, że mogli także uczestniczyć w referendum gminnym.

Jak widać, polskie ustawodawstwo przyznało cudzoziemcom bardzo wąski katalog praw i wolności politycznych. Miało to związek z faktem, iż nasz kraj nie był w przeszłości państwem typowo imigracyjnym. Poziom napływu cudzoziemców był niewielki. Małe było zainteresowanie ze strony polskich władz, polskiego społeczeństwa, a także grup imigranckich przyznaniem powyższych praw i wolności. Nie bez znaczenia był również fakt, iż polskie organa nie ratyfikowały dotąd Konwencji Rady Europy nr 144 o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym z 5 lutego 1992 roku[114].

---

[109] Art. 2 ust. 1 *Ustawy z dnia 27 czerwca 1997 roku o partiach politycznych*, Dz. U. 2001, Nr 79, poz. 857 z późniejszymi zmianami.

[110] *Ustawa z dnia 5 lipca 1990 roku Prawo o zgromadzeniach*, Dz. U. 1990, Nr 51, poz. 297.

[111] Art. 118 Konstytucji RP z 1997 roku oraz *Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, Dz. U. 1999, Nr 62, poz. 688.

[112] *Ustawa z dnia 14 marca 2003 roku o referendum ogólnokrajowym*, Dz. U. 2003, Nr 57, poz. 507.

[113] *Ustawa a dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym*, Dz. U. 2000, Nr 88, poz. 985 z późniejszymi zmianami.

[114] W dokumencie tym cudzoziemcom zamieszkującym legalnie na terenie sygnatariusza konwencji zagwarantowano prawa do: swobodnego wyrażania opinii, dostępu do informacji o prawach i obowiązkach dotyczących lokalnego życia publicznego, organizowania pokojowych zgromadzeń, zakładania stowarzyszeń, udziału w głosowaniu oraz kandydowaniu w wyborach do władz lokal-

Sytuacja ta mogła ulec zmianie dopiero z chwilą nabycia polskiego obywatelstwa[115]. Prawdopodobieństwo jego uzyskania było jednak niewielkie. Mieli do niego dostęp jedynie ci cudzoziemcy, którzy zamieszkiwali w Polsce co najmniej 5 lat na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, pobyt rezydenta długoterminowego WE lub posiadali prawo stałego pobytu[116]. Przywilej ten dotyczył także dziecka urodzonego z rodziców o polskim i obcym pochodzeniu (art. 6 ust. 1), dziecka urodzonego lub znalezionego w Polsce, którego rodzice nie są znani lub ich obywatelstwo jest nieokreślone albo nie posiadają żadnego obywatelstwa (art. 5) oraz potomstwa w przypadku uzyskania polskiego obywatelstwa przez jego rodziców lub jednego z rodziców pod warunkiem wyrażenia zgody przez współmałżonka (dzieci po 16 roku życia same podejmowały decyzję w sprawie nabycia obywatelstwa). O polskie obywatelstwo mogli ubiegać się także współmałżonkowie obywatela polskiego (będący w związku małżeńskim co najmniej 3 lata i posiadający zezwolenie na osiedlenie się, pobyt rezydenta WE lub prawo stałego pobytu). W wyjątkowych okolicznościach obywatelem polskim mógł zostać ponadto cudzoziemiec niespełniający warunków do jego przyznania i mieszkający za granicą. Decyzję o nadaniu polskiego obywatelstwa wydawał wówczas Prezydent RP (była ona ostateczna i nie podlegała zaskarżeniu[117]). Z kolei postanowienie o uznaniu za obywatela polskiego leżało w gestii wojewody właściwego ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy (bezpaństwowca, osoby o nieokreślonym obywatelstwie, cudzoziemca małżonka obywatela Polski lub dzieci cudzoziemskich), a organem drugiej instancji był minister właściwy do spraw wewnętrznych. Ich decyzje podlegały kontroli sądów administracyjnych.

W świetle art. 2 ustawy o obywatelstwie, obywatel polski nie mógł być jednocześnie obywatelem innego państwa, choć Europejska Konwencja o Obywatelstwie z listopada 1997 roku, którą Polska podpisała dwa lata później (ale nie ratyfikowała)[118] przewidywała sytuację posiadania obywatelstwa więcej niż jednego państwa. Nie dotyczyło to jednak Rosjan, Białorusinów i Ukraińców. Obywatele tych krajów, na mocy dokumentów zawartych przez Polskę z państwami ich pochodzenia, nie musieli zrzec się własnego obywatelstwa, by nabyć polskie[119].

---

nych (pod warunkiem że zamieszkiwał legalnie przez okres 5 lat poprzedzający wybory). Ponadto zobowiązano strony układu do zakładania ciał doradczych na terenie zamieszkałym przez znaczną część cudzoziemców w celu większej integracji środowisk imigranckich ze społeczeństwem przyjmującym. Treść dokumentu: http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/ Polish/144--Polish.pdf, 15.12.2010.

[115] Więcej na ten temat czyt.: P. Kość, *Przyznawanie obywatelstwa polskiego jako metoda integracji imigrantów*, „Raport i Analizy Centrum Stosunków Międzynarodowych", Warszawa 2010.

[116] Art. 8 ust. 1 *Ustawy z dnia 15 lutego 1962 roku o obywatelstwie polskim*, Dz. U. 2000, Nr 28, poz. 353.

[117] Uchwała z dnia 9 listopada 1998 roku Naczelny Sąd Administracyjny (do 2003.12.31) w Warszawie OPS 4/1998, http://obywatelstwo.eu/orzecznictwo.html, 3.07.2010.

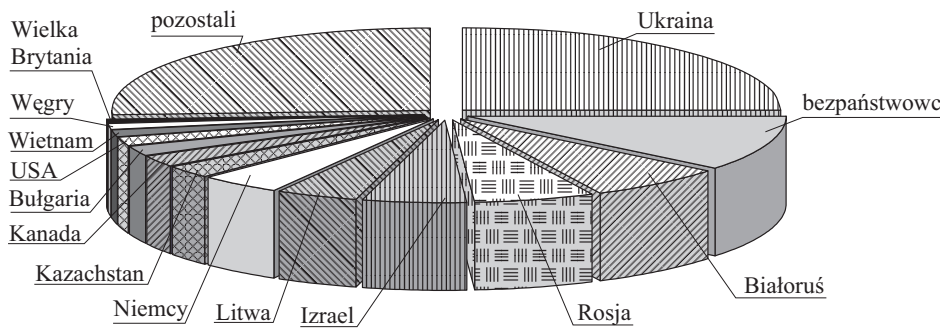
[118] http://coe.org.pl/files/286115680/file/ets_166.pdf, 3.07.2010.

[119] *Protokół między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o uchyleniu w stosunkach między Rzecząpospolitą a Federacją Rosyjską Konwencji między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie zapobiegania powstawaniu przypadków podwójnego obywatelstwa*, podpisany w Warszawie dnia

Okoliczność pozbycia się obywatelstwa swego państwa pochodzenia wywoływała u obcokrajowców niechęć do utraty więzi z ojczyzną i jednoznacznego opowiedzenia się za Polską. Ponadto fakt naturalizacji w naszym kraju nie był zbyt atrakcyjny dla imigrantów oraz warunki, które trzeba było spełnić nie należały do łatwych. Z danych statystycznych wynikało, iż w latach 2000–2007 liczba osób, która została obywatelami Polski, wyniosła jedynie 12 646[120]. W porównaniu z innymi państwami europejskimi było to niewiele. Cudzoziemcy częściej niż polskie wybierali obywatelstwo: brytyjskie (969 540 w latach 2001–2007), niemieckie (957 617 w latach 2001–2007) i francuskie (836 014 w latach 2002–2007)[121]. Udział tych trzech krajów w przyznawaniu obywatelstwa wyniósł 58% spośród 27 państw UE (w 2007 roku)[122].

Nowi obywatele Polski wywodzili się z 32 różnych państw. Najczęściej były to wschodnie kraje sąsiadujące. Z Ukrainy pochodziło 3150 osób (w latach 2000–2007), Białorusi 894 osoby, Rosji 758 osób i Litwy 523 osoby. Obywatelstwo otrzymali ponadto bezpaństwowcy (1376), Izraelici (673), Niemcy (515) oraz Kazachowie, Kanadyjczycy, Amerykanie i Wietnamczycy.

Wykres 1. Nabycie polskiego obywatelstwa według państwa poprzedniego obywatelstwa w latach 2000–2007



Źródło: Tabela 42. *Nabycie obywatelstwa polskiego według krajów poprzedniego obywatelstwa*, w: *Rocznik Demograficzny*, GUS, Warszawa 2009, s. 448.

---

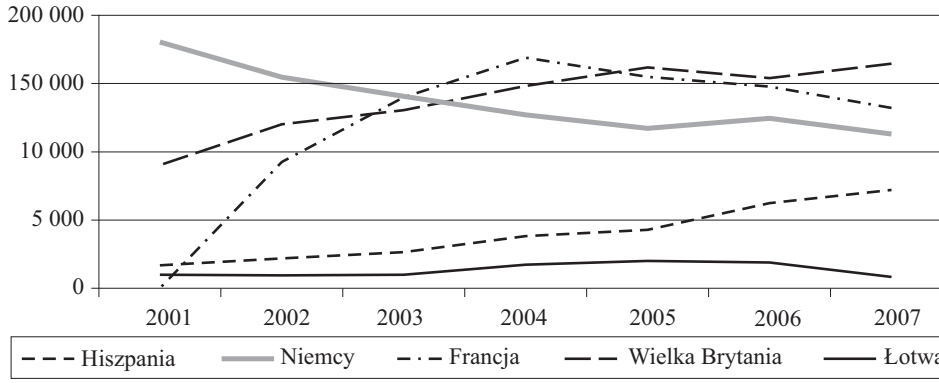
31 marca 1965 roku, Dz. U. 2002, Nr 91, poz. 807 (wszedł w życie 30 kwietnia 2002 roku); *Ustawa z dnia 18 listopada 1999 roku o wypowiedzeniu, w stosunkach między Rzecząpospolitą Polską a Ukrainą, Konwencji między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie zapobiegania powstawaniu przypadków podwójnego obywatelstwa, podpisanej w Warszawie dnia 31 marca 1965 roku*, Dz. U. 1999, Nr 109, poz. 1235 (weszła w życie 13.01.2000 roku); *Dokument wypowiedzenia przez Rzeczpospolitą Polską, w stosunkach z Republiką Białoruś, Konwencji między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie zapobiegania powstawaniu przypadków podwójnego obywatelstwa, podpisanej w Warszawie dnia 31 marca 1965 roku*, Dz. U. 2001, Nr 104, poz. 1143 (wszedł w życie 21 lutego 2001 roku).

[120] Tabela 42, *Nabycie obywatelstwa polskiego według krajów poprzedniego obywatelstwa*, w: *Rocznik Demograficzny*, GUS, Warszawa 2009, s. 448.

[121] F. Sartori, *Acquisition of citizenship in the European Union*, Eurostat Data in focus 44/2009, s. 2.

[122] Ibidem.

Wykres 2. Nabycie obywatelstwa w wybranych państwach unijnych w latach 2001–2007



Źródło: F. Sartori, *Acquisition of citizenship in the European Union,* Eurostat Data in focus 44/2009, s. 2. Dane dotyczące Francji objęły lata 2002–2007.

Po wejściu w życie nowego projektu ustawy o obywatelstwie uznanie za obywatela polskiego stanie się jeszcze trudniejsze niż obecnie. Osoba taka będzie musiała potwierdzić znajomość języka polskiego, posiadać mieszkanie, źródło utrzymania i zobowiązać się do przestrzegania polskiego porządku prawnego. Cudzoziemiec nie będzie mógł stanowić zagrożenia dla obrony i bezpieczeństwa kraju[123].

Poza polityką zaostrzającą warunki wjazdu i pobytu w Polsce oraz zatrudnienia było także wiele przykładów liberalizacji przepisów prawnych. Do pozytywnych zmian w polskim ustawodawstwie należało z pewnością włączenie do ustawy o cudzoziemcach w 2001 roku nowego rozdziału odnoszącego się do łączenia rodzin. Tym samym zwiększono grono osób mogących korzystać z połączenia z rodziną, które wcześniej zawężone było jedynie do uchodźców (art. 44 ustawy o cudzoziemcach z 1997 roku). Rozszerzeniu uległ także katalog osób, do których adresowana była instytucja azylu. Do „obywateli państw obcych" dołączyli *bezpaństwowcy* (w 1991 roku).

Pożądanymi zmianami w prawie było ponadto powiększenie kręgu cudzoziemców podejmujących pracę bez wymaganego zezwolenia, szczególnie o Ukraińców, Białorusinów i Rosjan na mocy rozporządzenia z 2007 roku.

Wraz z nowelizacją ustawy o cudzoziemcach w 2001 roku złagodzeniu uległ przepis dotyczący zaproszenia obcokrajowca do Polski. Na początku mógł to uczynić cudzoziemiec posiadający zezwolenie na osiedlenie się (czyli spełniający kilka rygorystycznych warunków, które uprawniały go do otrzymania takiego statusu). Później wystarczyło, że zapraszający cudzoziemiec zamieszkiwał legalnie przez okres 5 lat w kraju (art. 15 ust. 1 pkt 2).

---

[123] *Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 roku o obywatelstwie polskim*, tekst ustawy ustalony ostatecznie po rozpatrzeniu poprawek Senatu. Prezydent skierował ustawę do Trybunału Konstytucyjnego 27 kwietnia 2009 roku, http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/0/ECF1CEB16C72F225C12577BA004A772A?OpenDocument, 3.05.2010.

Korzystne z punktu widzenia obywateli Unii Europejskiej było przyjęcie nowej ustawy regulującej ich kwestie wjazdu i pobytu (w 2002 i 2006 roku). Z kolei dla osób prześladowanych istotne stało się wprowadzenie nowych form ochrony w Polsce (pobyt tolerowany, ochrona czasowa[124]). Należy także podkreślić, iż na mocy obowiązujących przepisów osoby niebędące polskimi obywatelami przyjmowane były do polskich placówek oświaty (przedszkoli, szkół podstawowych, artystycznych, gimnazjów, szkół ponadpodstawowych) na warunkach obowiązujących polskich obywateli[125] i na zasadach odpłatności. Jeśli sytuacja materialna cudzoziemca była trudna, to organ prowadzący daną jednostkę mógł obniżyć opłatę za naukę lub zwolnić go z niej[126]. Bezpłatna nauka dotyczyła także szkół wyższych. Grono cudzoziemców traktowanych na równych zasadach z Polakami regulował art. 43 ustawy o szkolnictwie wyższym[127].

Kończąc powyższe dywagacje należy podkreślić, iż od 1989 roku polskie ustawodawstwo w zakresie cudzoziemców zmieniało się w szybkim tempie. Nowelizowanie ustaw, przyjmowanie wielu nowych rozporządzeń i innych aktów wykonawczych utrudniało pracę organów odpowiedzialnych za ich wdrażanie oraz wprowadzało zamęt wśród podmiotów, do których były one adresowane. Wywoływało to także stan niepewności u imigrantów.

Budowie ustawodawstwa imigracyjnego towarzyszył brak polityki imigracyjnej oraz niechętny stosunek władz do zagadnień osiedlania się i zatrudniania cudzoziemców. Ich ograniczone prawa polityczne nie sprzyjały integrowaniu się z Polakami i utrzymywały alienację. Taki stan rzeczy może w przyszłości zagrozić rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego.

5. Polityka integracyjna cudzoziemców w Polsce

W *Trzecim Raporcie dotyczącym Polski*, autorstwa Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji, podkreślono konieczność opracowania polityki integracyjnej w stosunku do imigrantów[128]. W opinii Komisji miałaby ona objąć nie tylko uchodźców, ale także imigrantów ekonomicznych i osoby z pobytem tolerowanym.

---

[124] Później także ochrona uzupełniająca.

[125] Dotyczyło to: osób polskiego pochodzenia, uznanych uchodźców, osób posiadających zgodę na pobyt tolerowany, osób korzystających z ochrony czasowej, osób dla których uprawnienie to wynikało z umów międzynarodowych, pracowników migrujących, będących obywatelami państw członkowskich UE lub EFTA – stron umowy o EOG (jeżeli są lub byli zatrudnieni w Polsce), członków rodzin ww. pracowników migrujących, jeśli zamieszkiwali w Polsce (art. 94a *Ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty*, Dz. U. 2004, Nr 256, poz. 2572 z późniejszymi zmianami).

[126] § 4.2 *Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 4 października 2001 roku w sprawie przyjmowania osób niebędących obywatelami polskimi do publicznych przedszkoli, szkół, zakładów kształcenia nauczycieli i placówek*, Dz. U. 2001, Nr 131, poz. 1458.

[127] Dz. U. 2005, Nr 164, poz. 1365 z późniejszymi zmianami.

[128] *Trzeci raport dotyczący Polski, Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji*, przyjęty 17 grudnia 2004 roku, s. 6 i 18, www.coe.org.pl/pl/rada_europy/wybrane_konwencje_i_inne_dokumenty/ecri, 2.12.2009.

Trudno jednak przygotować założenia i wytyczne dla jej realizacji skoro brak jest jednoznacznego określenia pojęcia „integracji". Termin ten nie został dotąd zdefiniowany ani w ustawie, ani w rozporządzeniach traktujących o tym zagadnieniu. Ośrodek Badań nad Migracjami zaproponował, aby integracją określić „stan lub proces polegający na tym, że odmienne jednostki lub grupy, nawet przy zachowaniu swojej odmienności kulturowej, włączają się w społeczeństwo przyjmujące i uczestniczą w różnych obszarach życia tego społeczeństwa (społecznym, kulturowo-tożsamościowym, ekonomicznym, instytucjonalno-prawnym, przestrzennym), a także związane z tym działania społeczeństwa przyjmującego"[129]. W definicji tej podkreślono dalej, że owo włączenie do społeczeństwa przyjmującego nie ogranicza się jedynie do kontaktów z przedstawicielami tej zbiorowości, ale także wiąże się z akceptacją ich podstawowych norm, wartości i instytucji. Podejście to pokrywa się z formułą zaproponowaną przez Komisję Europejską, w której dodano ponadto, iż proces integracji obejmuje obywateli państw trzecich „przebywających stale i legalnie" na terenie państwa przyjmującego[130].

W literaturze przedmiotu akcentuje się, iż proces ten ma charakter wielowymiarowy i zachodzi na czterech płaszczyznach: społeczno-ekonomicznej, polityczno-prawnej, kulturowej, nastawienia społeczności goszczącej do imigrantów[131]. Opiera się on na następujących zasadach: przeciwdziałaniu dyskryminacji, równego dostępu do edukacji, zatrudnienia, ochrony zdrowia i opieki społecznej, akceptacji fundamentalnych praw człowieka, tolerancji wobec obcych oraz elastyczności w budowaniu nowych lub zmianie istniejących już procedur.

Integracja jest ponadto procesem, który można scharakteryzować jako dwustronny, złożony i długofalowy[132]. Wymaga on od imigrantów gotowości do integracji, a od obywateli kraju goszczącego stworzenia im takich możliwości. Powodzenie integracji zależy od otwartości społeczeństwa przyjmującego oraz nastawienia imigranta do nowego otoczenia, intensywności kontaktów z jego obywatelami, a także znajomości języka państwa przyjmującego i statusu pobytu (legalny lub nielegalny). Na proces ten wpływ wywiera również położenie społeczne imigranta, które uwarunkowane jest poziomem wykształcenia, uprawianym zawodem, wysokością dochodu, miejscem zamieszkania (tzn. w dzielnicach typowo imigranckich czy poza nimi). Ponadto nie bez znaczenia są takie elementy, jak: przynależność do określonej grupy narodowej (istotną rolę odgrywa stereotypowe postrzeganie określonych społeczności),

---

[129] J. Balicki, *Imigranci z krajów muzułmańskich w Unii Europejskiej. Wyzwania dla polityki integracyjnej*, Warszawa 2010, s. 22.

[130] *Communication from the Commission to the Council, the European Parlament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment*, Brussels 3.06.2003, COM (2003) 336 final, s. 17.

[131] J. Balicki, *Imigranci z krajów muzułmańskich...*, op. cit., s. 33.

[132] Więcej o sposobie definiowania zagadnienia integracji czyt.: P. Pawlak, D. Szalewska, M. Polakowski, *Od polityki (dez)integracji do migrant-mainstreaming*, w: *Polityka (dez)integracji. Zarządzanie integracją obywateli państw trzecich w Polsce*, P. Pawlak, D. Szalewska, M. Polakowski, M. Fijałkowska, I. Bąbiak, Warszawa 2010, s. 9.

stopień różnic kulturowych, językowych, religijnych i tolerancji obu stron, cechy demograficzne imigrantów (wieku, płci, sytuacji rodzinnej, faktu posiadania dzieci), status materialny tzw. grupy wsparcia, jak i perspektywy stojące przed cudzoziemcem (awans, wyższa pensja). Wiele zależy wreszcie od rodzaju polityki imigracyjnej (w tym programów integracyjnych, zaangażowania władz, urzędników i organizacji pozarządowych).

Jeśli rozbieżności między obywatelami kraju przyjmującego a napływającymi są duże (co oznacza niewielkie pole porozumienia obu stron), to imigranci najczęściej zamykają się we własnym świecie (opartym na wartościach, tradycjach przywiezionych z ojczyzny) i żyją równolegle, a nie wspólnie z obywatelami państwa goszczącego.

Kanadyjski filozof Will Kymalicka, uważa, iż imigranci w procesie integracji powinni przyswoić sobie pewien zasób wartości odnoszący się do:

1) znajomości języka urzędowego państwa przyjmującego,
2) znajomości podstaw kultury i historii państwa przyjmującego,
3) poszanowania prawa i instytucji kraju goszczącego,
4) akceptacji „wspólnych wartości centralnych", jak idee równości, tolerancji, poszanowania praw i godności człowieka oraz praworządności[133].

Integracja cudzoziemców jest zasadniczym celem polityki integracyjnej będącej częścią polityki migracyjnej. Pod pojęciem tym rozumie się „zespół środków stosowanych przez władze, służących tworzeniu warunków i rozwiązań sprzyjających włączeniu imigrantów w różne sfery życia społeczeństwa przyjmującego"[134]. Do środków tych zalicza się: regulacje dotyczące pobytu cudzoziemców, nabywania obywatelstwa, niedyskryminacji, działania w dziedzinie polityki mieszkaniowej, edukacyjnej, zatrudnienia, pomocy organizacjom imigranckim, tworzenia instytucji pośredniczących w kontaktach między cudzoziemcami a organami państwowymi, politykę bezpieczeństwa i utrzymania porządku publicznego[135].

Państwa goszczące obcokrajowców (imigranckie) wypracowały różne modele polityki integracyjnej. Ich wybór uzależniony był przede wszystkim od: historii i tradycji migracyjnych, struktury imigrantów w tym kraju (legalni, nielegalni, przymusowi, ekonomiczni), sytuacji gospodarczej państwa przyjmującego oraz nastawienia społeczeństwa do cudzoziemców.

Polska, stojąc przed wyborem odpowiedniego modelu, może skorzystać z koncepcji już istniejących lub opracować własną. Wśród funkcjonujących modeli polityki integracyjnej można wymienić[136]:

---

[133] *Uchodźcy w Polsce. Kulturowo-prawne bariery w procesie adaptacji*, pod red. A. Gutkowskiej, Warszawa 2007, s. 25–26.

[134] R. Stefańska, *Między multikulturalizmem a asymilacją? Polityki integracyjne w Europie*, w: *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, pod red. A. Grzymały-Kazłowskiej, S. Łodzińskiego, Warszawa 2008, s. 125.

[135] Ibidem, s. 13.

[136] Modele opracowano na podstawie artykułu P. Treveny, *Teorie i doktryny dotyczące integracji imigrantów. Doświadczenia tradycyjnych i nowych krajów imigracji*, w: *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje...*, op. cit., 93–116.

1. Model asymilacji (lub republikański[137]), charakterystyczny dla Francji. Jego podstawą jest brak miejsca na różnorodność, co oznacza upodobnienie się imigrantów do ludności kraju przyjmującego (odrzucenie wielokulturowości). Istotą tej filozofii jest definiowanie narodu francuskiego jako „wspólnoty ludzi wyznających te same wartości takie, jak: wolność, równość, braterstwo, sprawiedliwość, świeckość, obywatelstwo i demokracja"[138]. Cechą tego modelu jest wiara w jednorodne społeczeństwo, podporządkowanie i lojalność wobec konstytucji, akceptacja wartości życia publicznego kraju przyjmującego (języka, zwyczajów) kosztem dotychczasowej tożsamości. Fundamentem procesu integracji jest naturalizacja, która ostatecznie powinna zlikwidować wszelkie różnice między nowo przybyłymi a rdzennymi mieszkańcami. Republikański ideał odrzuca istnienie mniejszości narodowych i etnicznych. Uznaje rozdział Kościoła od państwa, co prowadzi do jednakowego traktowania różnych wyznań, a tym samym usunięcia religijności do sfery prywatności (bez możliwości manifestowania jej w życiu publicznym). Model ten, mimo swego republikańskiego myślenia o równości, braterstwie i sprawiedliwości poniósł jednak porażkę, ponieważ imigranci nie potrafili odrzucić swojej kultury i języka, upodabniając się do większości. Nie czuli się i nie byli akceptowani jako pełnoprawni Francuzi. Ponadto istotną przeszkodą w integracji było ich położenie społeczne wywołane rosnącą pauperyzacją, wysokim bezrobociem, niskim poziomem scholaryzacji, brakiem perspektyw[139].

2. Model wielokulturowości (USA, Wielka Brytania, Kanada, Australia), który zakłada współistnienie (wzajemne uznawanie) osób o różnych kulturach w ramach jednej społeczności. Jego idea wynika z przekonania, że imigranci nie muszą, jak w poprzednim modelu, wyzbyć się swojej odrębności językowej, kulturowej i religijnej. Przy jej zachowaniu mogą wręcz liczyć na równe prawa we wszystkich aspektach życia społecznego. W modelu tym nie ma jednak miejsca na programy integracyjne czy kursy językowe (poza uchodźcami), gdyż różnorodność jest uznawana za stan naturalny. Model ten, jak pokazuje rzeczywistość, nie przynosi efektów (ataki w USA 11 września 2001 roku, zamachy w Wielkiej Brytanii).

3. Model wykluczenia, stosowany w Niemczech wobec gastarbeiterów. Jego fundamentem był swoisty brak działań integracyjnych z uwagi na tymczasowy pobyt pracowników imigranckich. Jak zaznaczył Arnulf Baring, „z dużą naiwnością zakładano, że – jak wszyscy dobrze wychowani goście – przybysze kiedyś sami się pożegnają i wyjadą"[140]. Twierdził również, że Niemcy jako państwo nie miało doświadczenia w kontaktach z cudzoziemcami. Zdobycie przez obcokrajowców obywatelstwa niemieckiego było niezmiernie trudne. Model ten zakładał bowiem istnienie narodu jako

---

[137] H. Wyligała, *Problem imigracji w relacjach francusko-niemieckich*, w: *Dokąd zmierza Europa? Nacjonalizm, separatyzm, migracje – nowe wyzwania Unii Europejskiej*, pod red. P. Mickiewicza, H. Wyligały, Wrocław 2009, s. 213.

[138] Ibidem, s. 112.

[139] W. Laqueur, *Ostatnie dni Europy. Epitafium dla Starego Kontynentu*, Wrocław 2008, s. 47–62.

[140] A. Baring, *Czy Niemcom się uda? Pożegnanie złudzeń*, tłum. B. Kocowska, M. Baryluk, Wrocław 2000, s. 60.

„zbiorowości jednostek etnicznie podobnych, które powinny łączyć przede wszystkim wspólne korzenie”[141]. Założenia te przyniosły jednak fiasko (podpalenie domu w Mőlln, akty przemocy w Solingen). Próby namówienia gastarbeiterów do wyjazdu nie powiodły się. Niemcy byli zaskoczeni, ponieważ jak powiedział Maks Frisch (szwajcarski pisarz) „proszono o siłę roboczą, a przybyli ludzie (Man hat Arbeitskräfte gerufen, und es kommen Menschen)”[142]. Pojawiły się enklawy etniczne, imigranci żyli równolegle, a nie razem ze społecznością przyjmującą, stali się bezrobotnymi i beneficjentami opieki społecznej. Pod koniec lat 90. XX wieku model ten zaczął się zmieniać. Przyjęto innowacyjne rozwiązania w sprawie nabycia obywatelstwa tego państwa oraz uchwalono nowe prawo imigracyjne.

W Polsce trwa szukanie odpowiedniej formuły. Zdaniem Aleksandry Grzymały-Kazłowskiej i Agnieszki Weinar, nasz model integracji zbliża się ku „asymilacji przez zaniechanie”[143]. Rozważając zalety i wady istniejących modeli integracji imigrantów, powinniśmy wziąć pod uwagę fakt, iż nie są one doskonałe. Kraje o długich tradycjach imigracyjnych rewidują je. Przykładem może być Holandia, która odeszła od modelu wielokulturowego na rzecz właśnie asymilacji. Wpływ na tę decyzję miał przede wszystkim brak pozytywnych efektów stosowania liberalnej polityki wobec cudzoziemców. W opinii Holendrów, model wielokulturowości doprowadził do wyalienowania imigrantów od społeczeństwa oraz nieakceptowania przez nich norm i zasad panujących w państwie przyjmującym[144]. Błędem społeczeństwa holenderskiego było to, iż od początku traktowali imigrantów jako gastarbeiterów, których pobyt miał mieć charakter tymczasowy. Uznali zatem, że integracja takich osób jest zbędna. Pozwolono im na rozwój własnej kultury i języka, aby nie stracili łączności z krajem macierzystym oraz objęto opieką socjalną (w celu zminimalizowania niedogodności przebywania w obcym państwie). Holendrzy wyszli z założenia, że jeśli ich praca przynosi państwu korzyści, to należy zagwarantować im przywileje. Jak napisał Marcin Korzewski, w ten sposób „kupowali” oni sobie bezpieczeństwo społeczne i eliminowali konflikty na tle etnicznym[145]. Realizowali politykę „unikania konfrontacji, kupowania spokoju” za cenę ustępstw wobec nich, albo jak proponuje Paul Scheffer, „politykę przyzwolenia wbrew prawu”[146]. W rezultacie okazało się jednak, że ich obecność nie przyniosła gospodarce wymiernych efektów. Wręcz przeciwnie – stali się obciążeniem dla budżetu państwa i zagrażali poczuciu bezpieczeństwa[147]. Frustracje wywołały zmianę modelu integracji cudzoziemców.

---

[141] W. Laqueur, *Ostatnie dni Europy*..., op. cit., s. 114.

[142] P. Scheffer, *Druga ojczyzna. Imigranci w społeczeństwie otwartym*, tłum. E. Jusewicz-Katler, Wołowiec 2010, s. 285.

[143] *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia*, Ośrodek Badań nad Migracjami Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytet Warszawski, Warszawa sierpień 2007, s. 133, http://mighealth.net/pl/images/3/36/Promocja_zatrudnienia.pdf, 5.08.2008.

[144] P. Matusz Protasiewicz, *Integracja z zachowaniem własnej tożsamości. Holenderska polityka wobec imigrantów*, Wrocław 2008, s. 15.

[145] M. Korzewski, *O tolerancji w społeczeństwie i prawie holenderskim*, Kraków 2005, s. 220.

[146] P. Scheffer, *Druga ojczyzna. Imigranci*..., op. cit., s. 213.

[147] Ibidem, s. 224.

Przykład Holandii pokazuje, że liberalne podejście i nakłady finansowe na obcych nie są gwarantem likwidacji napięć między przybyszami a większością. Uświadamia nam, że o problemach imigrantów należy rozmawiać, a nie traktować ich jako tematu tabu. Poza tym, przypadek holenderski dowodzi, jak wiele wysiłku należy włożyć w odpowiednie przygotowanie społeczeństwa do współistnienia z osobami innego pochodzenia czy wyznania. Z przykrością należy ponadto stwierdzić, iż integracja zarówno w Holandii, jak i innych państwach Europy Zachodniej skończyła się fiaskiem po części dlatego, że nie chcieli jej sami imigranci. Funkcjonują również teorie, które podkreślają brak dostatecznie dobrej woli społeczeństw przyjmujących wobec cudzoziemców oraz przeznaczanie nieodpowiedniej sumy środków finansowych na pomoc dla nich[148].

Poza doświadczeniami innych państw na model polskiej polityki integracyjnej wpływ wywiera także Unia Europejska. Współpraca państw unijnych w tej dziedzinie rozpoczęła się w 1993 roku wraz z wejściem w życie traktatu z Maastricht (art. K1)[149]. Dokument ten umiejscowił to zagadnienie w ramach tzw. trzeciego filaru UE. Z kolei traktat amsterdamski przeniósł je do pierwszego filaru[150].

Explicite do polityki w zakresie integracji nawiązano w dokumentach kończących posiedzenia Rady Europejskiej w:

– Tampere (październik 1999 rok). We wnioskach zwrócono uwagę na potrzebę utworzenia rezerwy finansowej, której środki byłyby przeznaczone na pokrycie kosztów utrzymania uchodźców w sytuacji ich masowego napływu (nr 16). Wezwano do prowadzenia „zdecydowanej polityki integracyjnej" (wobec obywateli państw trzecich legalnie przebywających w granicach UE), „której celem będzie przyznanie im praw i obowiązków porównywalnych z tymi, jakie mają obywatele Unii Europejskiej". Podkreślono potrzebę wzmocnienia niedyskryminacji w życiu gospodarczym, społecznym i kulturalnym oraz podjęcia działań zwalczających rasizm i ksenofobię[151];

---

[148] W. Laqueur, *Ostatnie dni Europy...*, op. cit., s. 143.

[149] Objął on między innymi takie dziedziny jak: polityka azylowa, przekraczanie granic zewnętrznych Unii, polityka imigracyjna, warunki wjazdu, przemieszczania się, pobytu obywateli państw trzecich na terenie państw członkowskich oraz kwestię łączenia rodzin. Zgodnie z traktatem, kooperacja w tym zakresie miała się opierać na podstawowych dokumentach ochrony praw człowieka. Państwa zobowiązały się do wzajemnej wymiany informacji i konsultacji w ramach Rady w celu koordynacji swych działań (K3), jak również powołania specjalnego Komitetu Koordynacyjnego złożonego z wyższych urzędników (K4).

[150] W traktacie tym nie nawiązano *expressis verbis* do zagadnienia integracji. Zapowiadał on jedynie przyjęcie środków dotyczących azylu, uchodźców, wysiedleńców oraz polityki imigracyjnej w zakresie wjazdu i pobytu obcokrajowców, norm dotyczących procedur wydawania długoterminowych wiz, dokumentów pobytowych w celu łączenia rodzin oraz nielegalnej imigracji (art. 63 pkt 3). W dokumencie podkreślono jednak, że przyjęte przez Radę środki nie będą ograniczały państw członkowskich w „utrzymywaniu lub wprowadzaniu" krajowych rozwiązań w tej dziedzinie. Przesunięcie zagadnień dotyczących polityki wizowej, azylowej, migracyjnej z III filaru UE do I filaru miało nastąpić formalnie w okresie 5 lat od chwili wejścia w życie traktatu z Amsterdamu.

[151] Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere, 15–16 październik 1999 roku, Wnioski Prezydencji, www.cie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/4B14EBAFF4B0DC80C1256E75005617A8/$file/ME5326A.pdf, 29.11.2009.

– Nicei (grudzień 2000 rok). W przyjętej wówczas Karcie Praw Podstawowych UE podkreślono ważność: poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, prawa do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny, zagwarantowania wolności myśli, sumienia i religii, równości wobec prawa, prawa do nauki, niedyskryminacji, poszanowania różnorodności kulturowej, religijnej, językowej, równości kobiet i mężczyzn oraz praw dziecka (art. 7, 9, 10, 14, 20–24)[152];
– Salonikach (czerwiec 2003 rok). Za konieczne uznano wówczas opracowanie i wdrożenie „*kompleksowej i wielowymiarowej*" polityki integracyjnej (mieszczącej się w „spójnych ramach unijnych") wobec obywateli państw trzecich legalnie mieszkających na terenie Unii Europejskiej. Określono, iż polityka ta powinna obejmować: „zatrudnienie, udział w gospodarce, edukację i szkolenia językowe, opiekę zdrowotną i socjalną, sprawy mieszkalnictwa i urbanistyki, a także kulturę i udział w życiu społecznym" (pkt 28). Podkreślono potrzebę powołania krajowych punktów kontaktowych ds. integracji w celu lepszej jej koordynacji na szczeblach krajowych i unijnym oraz przygotowywania przez Komisję Europejską rocznych sprawozdań z migracji i integracji w Europie (punkty 32 i 33)[153];
– Brukseli (listopad 2004 rok). Podczas tego szczytu przyjęto Program Haski (tzw. Tampere II), w którym integrację obywateli państw trzecich uznano za jeden ze strategicznych celów (punkt V). W opinii autorów tego programu proces ten miał wpłynąć korzystnie na stabilność i spójność społeczeństw oraz zmniejszyć ryzyko izolacji grup imigranckich[154].

Zagadnienie integracji cudzoziemców było także przedmiotem wielu aktów prawnych[155] oraz rozmów w ramach Komisji Europejskiej w 2000, 2001, 2003

---

[152] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 14 grudnia 2007 roku*, Dz.U.UE.C. 2007.303.1.

[153] www.ukie.gov.pl/HLP/moint.nsf/0/9BF562E7260EEA39C125710D0036882D/$file/ME_23(96)09.pdf?Open, 29.11.2009.

[154] *Program Haski: Wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej* (2005/C53/01).

[155] Najważniejszymi dokumentami prawnymi odnoszącymi się do zagadnienia integracji imigrantów należały: *Dyrektywa Rady 2003/109/WE z 25 listopada 2003 roku dotycząca statusu obywateli krajów trzecich będących długoterminowymi rezydentami* (Dz.U.UE.L. 2004.16.44); *Dyrektywa Rady 2003/86/WE z 22 września 2003 roku w sprawie prawa do łączenia rodzin* (Dz.U.UE.L. 2003.251.12); *Dyrektywa Rady 2003/9/WE z 27 stycznia 2003 roku ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl* (Dz.U.UE.L. 2003.31.18); *Dyrektywa Rady 2001/55/WE z 20 lipca 2001 roku w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami* (Dz.U.UE.L. 2001.212.12); *Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 roku wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne* (Dz.U.UE.L. 2000.180.22); *Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 roku ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy* (Dz.U.UE.L. 2000.303.16); *Dyrektywa Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony* (Dz.U.UE.L. 2004.304.12).

i 2005 roku[156]. O ważności polityki integracyjnej przekonani byli ponadto autorzy dokumentu zatytułowanego *Wspólne Podstawowe Zasady Integracji Imigrantów w UE* z 2004 roku[157]. W nim zawarli 11 norm stanowiących trzon polityki integracyjnej w brzmieniu:

1) integracja to proces dwustronny, oparty na wzajemnym dostosowywaniu się imigrantów i osób zamieszkałych na terenie UE;
2) integracja wymaga poszanowania podstawowych wartości UE;
3) podstawowym elementem integracji jest zatrudnienie;
4) niezbędna w integracji jest znajomość języka państwa przyjmującego, jego historii i instytucji;
5) niezmiernie istotne jest kształcenie imigrantów i ich potomków w celu włączenia ich do życia społecznego;
6) ważne jest uznanie równego traktowania potrzeb cudzoziemców i obywateli państw przyjmujących w dostępie do instytucji, publicznych i prywatnych towarów i usług;
7) niezbędne w integracji są częste kontakty imigrantów z obywatelami państwa przyjmującego;
8) ważne jest zagwarantowanie zgodnie z Kartą Praw Podstawowych możliwości pielęgnowania różnych kultur i religii;
9) integrację ożywi udział imigrantów w procesie demokratycznym, kształtowaniu polityk i środków integracyjnych głównie na poziomie lokalnym;
10) powszechność polityk integracyjnych i jej instrumentów we wszystkich stosowanych politykach i poziomach;
11) określenie jasnych zamiarów, opracowanie wskaźników i mechanizmów oceny polityki integracyjnej w celu jej zmiany czy oceny postępu.

W Polsce od początku lat 90. XX wieku kwestie dotyczące integracji imigrantów schodziły na dalszy plan[158]. Wynikało to z dość niskiej liczby beneficjentów, do których

---

[156] *Communication from the Commission to the Council and the European Parlament on a community immigration policy*, Brussels 22.11.2000, COM (2000)757, www.statewatch.org/docbin/com/30.00757.pdf; *Communication from the Commission to the Council and the European Parlament on a open metod of coordination for the community immigraion policy*, Brussels 11.7.2001, COM (2001) 387, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0387:FIN:EN:PDF; Komisja Europejska, *Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów na temat imigracji, integracji i zatrudnienia*, Bruksela 3.06.2003, www.praca.gov.pl/eurodoradztwo/pliki/dok/Komunikat_Migracje_pl.pdf; *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Wspólna agenda na rzecz integracji Ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej*, Bruksela 1.09.2005, COM (2005) 389.

[157] *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union*, www.enaro.eu/dsip/download/eu-Common-Basic-Principles.pdf, 30.02.2009.

[158] Z aktywnością władz w dziedzinie polityki integracyjnej imigrantów (uchodźców) spotkaliśmy się po raz pierwszy, gdy do Polski pod koniec lat 40. i na początku 50. XX wieku napłynęli Grecy i Macedończycy. Polskie władze otoczyły ich troską, zapewniając zakwaterowanie w specjalnych ośrodkach, wyżywienie, zatrudnienie, a także opiekę zdrowotną. W późniejszym okresie pozwolono im na zmianę miejsca zamieszkania. Udzielano bezzwrotnych kredytów na poprawę warunków ży-

działania te miałyby być skierowane. Ponadto najliczniejsza grupa cudzoziemców przebywająca w Polsce pochodziła z podobnego do naszego kręgu kulturowego (Ukraińcy, Rosjanie, Białorusini). Część w ogóle nie była zainteresowana tego rodzaju pomocą (Wietnamczycy), co mogło się wiązać z ich nieuregulowanym pobytem. Kolejnym powodem braku polityki integracyjnej była obawa, że jej przyjęcie przyciągnęłoby obcych do kraju[159].

Zagadnienie integracji imigrantów należało do nowych obszarów, które wpisywało się w szerszy kontekst polityki społecznej. Pierwsze próby podejścia do tej tematyki sięgały początku 2005 roku, kiedy Ministerstwo Polityki Społecznej przygotowało dokument zatytułowany *Propozycje działań w celu stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce*[160]. W nim zawarto: wykaz przepisów prawnych dotyczących integracji, opisano praktyczne działania resortu polityki społecznej, zdefiniowano cztery wymiary integracji (polityczny, prawny, instytucjonalny, merytoryczny) oraz nakreślono konkretne działania. Do tych ostatnich należało między innymi powołanie Międzyresortowego Zespołu do spraw Integracji Społecznej Cudzoziemców[161], przygotowanie rozwiązań prawnych w tym zakresie, monitorowa-

---

cia (M. Wojecki, *Uchodźcy polityczni z Grecji w Polsce 1948–1975*, Jelenia Góra 1989, s. 82). Zdolnych do pracy angażowano w Państwowych Gospodarstwach Rolnych, a dla inwalidów tworzono nowe miejsca pracy w zakładanych spółdzielniach. W celu podniesienia poziomu wykształcenia, uchodźców kierowano na kursy zawodowe. Innym stwarzano dogodne warunki przyjęć na studia (do 1956 roku młodzież grecka i macedońska była zwolniona z egzaminów wstępnych na wyższe uczelnie. Później egzaminy wprowadzono, ale wystarczyło zdobyć jedynie ocenę dostateczną – ibidem, s. 125–126). Istotne dla stabilizacji ich życia w Polsce było posiadanie uregulowanego statusu pobytu. Za rządów Edwarda Gierka uchodźcy mogli ubiegać się o polskie obywatelstwo, a po przemianach w Grecji i ustaniu dyktatury „czarnych pułkowników" zapewniono im możliwość powrotu do ojczyzny. Podczas pobytu w Polsce uchodźcy mogli rozwijać aktywność kulturalną poprzez swoje organizacje, które były dofinansowywane z budżetu państwa. Wykształcili struktury polityczne (Grecki Komitet Partyjny w Polsce) i administracyjne (Komitet Repatriacyjny Emigrantów Greckich). Po 1953 roku wchodzili w szeregi Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (A. Górna-Kubacka, *Związek Uchodźców Politycznych z Grecji w Polsce im. Nikosa Belojanisa oddział poznański*, „Przegląd Zachodni" 2007, nr 3, s. 229). Po przyjeździe do Polski, Grecy i Macedończycy natrafili na trudności wynikające z odrębności kulturowej i językowej. Inne były również warunki klimatyczne. Po przeżyciach związanych z udziałem w wojnie domowej żyli w niepewności i strachu. Byli nieufni wobec Polaków, a perspektywa powrotu do domu zakłócała ich proces integracji. Po latach pobytu zmienili swój stosunek do Polski i jej mieszkańców. Procesowi temu sprzyjała wspólna z Polakami nauka i praca. Istotne było również to, iż wśród naszego społeczeństwa nie funkcjonował negatywny stereotyp Greka czy Macedończyka. Nie przypisywano także ujemnych cech osobom uznanym za uchodźców. Ogólne nastawienie do przybyszów było życzliwe. Społeczność ta cieszyła się poparciem ze strony władz państwowych i partyjnych (L. Olejnik, *Polityka narodowościowa Polski w latach 1944–1960*, Łódź 2003, s. 595).

[159] M. Lesicka, *Polityka integracyjna*, w: *Transformacja nieoczywista*..., op. cit., s. 102–103.

[160] Ministerstwo Polityki Społecznej, *Propozycje działań w celu stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce*, Warszawa styczeń 2005 rok.

[161] Instytucja ta powołana została na mocy *Zarządzenia nr 26 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 marca 2005 roku w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Integracji Społecznej Cudzoziemców*, www.mpips.gov.pl/userfiles/File/mps/zarzadzenie.pdf, 17.02.1012. Akt ten stracił moc po wejściu w życie *Zarządzenia nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2007 roku w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Migracji*.

nie ich realizacji, konsultacje i współpraca z organizacjami realizującymi zadania w tym obszarze, określenie metodologii działań integracyjnych oraz wypracowanie modelu integracji.

Instytucją odpowiedzialną za koordynację w tej dziedzinie oraz tworzenie koncepcji i określanie kierunków rozwoju były Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej[162] oraz Zespół do spraw Migracji[163]. Realizacja konkretnych działań spadła z kolei na instytucje lokalne, wśród których wyróżniono wojewodów (szczególnie w zakresie wskazania miejsca zamieszkania uchodźcy), powiatowe centra pomocy rodzinie, miejskie (gminne) ośrodki pomocy rodzinie oraz organizacje pozarządowe.

W Polsce na wsparcie w procesie integracji mogli liczyć jedynie uchodźcy[164]. Podstawowym aktem prawnym regulującym to zagadnienie była ustawa o pomocy społecznej oraz uzupełniające ją rozporządzenia[165]. Zgodnie z tym aktem, wsparcia udzielano na wniosek zainteresowanego, który mógł go złożyć nie później niż 60 dni od dnia otrzymania decyzji o nadaniu statusu uchodźcy. Pomocy udzielano przez 12 miesięcy poprzez m.in.: świadczenia pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego[166] oraz zakup żywności, odzieży, opłaty mieszkaniowe, poradnictwo specjalistyczne (w tym prawne, psychologiczne, zawodowe, pedagogiczne), opłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne[167]. Wsparcie to realizowane było w ramach indywidualnego programu integracji uzgodnionego między powiatowym centrum pomocy rodzinie

---

[162] Decyzja Komitetu Europejskiego Rady Ministrów z 3 września 2004 roku, przyjęta 7 września przez Radę Ministrów.

[163] § 3 pkt 4 *Zarządzenia nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2007 roku w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Migracji*, http://kprm.gov.pl/bip/070216migracja.pdf, 6.06.2009.

[164] Od połowy 2008 roku do tego grona włączono również osoby objęte ochroną uzupełniającą. *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 2006, Nr 234, poz. 1695 z późniejszymi zmianami.

[165] *Ustawa z dna 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej*, Dz. U. 2004, Nr 64, poz. 593 z późniejszymi zmianami (rozdział 5 działu II). Aktami niższego rzędu były: *Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 grudnia 2000 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania pomocy uchodźcom, wysokości świadczeń pieniężnych, form i zakresu pomocy, trybu postępowania w tych sprawach oraz warunkach wstrzymania pomocy lub jej odmowy*, Dz. U. 2000, Nr 109, 1160, które w 2005 roku zostało zastąpione *Rozporządzeniem Ministra Polityki Społecznej z dnia 29 września 2005 roku w sprawie udzielania pomocy uchodźcom*, Dz. U. 2005, Nr 201, poz. 1669 oraz *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 lutego 2007 roku w sprawie ramowego programu kursów nauki języka polskiego dla uchodźców*, Dz. U. 2007, Nr 35, poz. 221.

[166] Od 2000 roku do listopada 2005 roku ich wysokość zależała od okresu otrzymywania pomocy i liczby osób w rodzinie. Później określono ją na poziomie od 446 do 1175 zł na osobę.

[167] Po 2007 roku pomoc została rozszerzona o: pracę socjalną, pomoc w znalezieniu mieszkania, *udzielanie informacji oraz wsparcie w kontaktach z instytucjami rynku pracy, ze środowiskiem lokalnym oraz organizacjami pozarządowymi* (art. 92). Od 2009 roku pracownicy socjalnego centrum pomocy monitorowali postępy cudzoziemców w procesie integracji. Zgodnie z prawem miało to miejsce co najmniej raz na 3 miesiące. Ocenie podlegały: stopień przyswojenia języka polskiego i nawiązywania kontaktów ze społecznością lokalną oraz aktywność zawodowa (poszukiwanie pracy). § 5 *Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 roku w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą*, Dz. U. 2009, Nr 45 poz. 366.

a cudzoziemcem[168]. Określał on wysokość, zakres i formy pomocy (uzależnione od sytuacji życiowej wnioskodawcy) oraz formułował obowiązki uczestnika. Należały do nich: zameldowanie się w miejscu zamieszkania, zarejestrowanie w powiatowym urzędzie pracy (w określonym terminie), aktywne poszukiwanie zatrudnienia, udział w kursie języka polskiego (gdy zachodziła taka potrzeba), współpraca z pracownikiem – realizatorem programu (nie rzadziej niż 2 razy w miesiącu) i przestrzeganie zobowiązań wynikających z programu. Cudzoziemiec zobligowany był ponadto do zamieszkania w miejscu wskazanym przez wojewodę (działającego w tej sprawie w porozumieniu z powiatowym centrum pomocy rodzinie oraz gminą, uwzględniając w miarę możliwości propozycję uchodźcy). W przypadku rezygnacji z tej oferty (poza przypadkami uzasadnionymi w ustawie) pomoc była wstrzymana. Miało to miejsce także w sytuacji, gdy cudzoziemiec nie brał aktywnego udziału w procesie swojej integracji[169].

W rzeczywistości z programów integracyjnych skorzystało jedynie 2421 osób (tj. 818 rodzin, w okresie od 2004 do 2007 roku)[170]. Programy realizowano najczęściej na terenie województw: mazowieckiego, podlaskiego, lubelskiego i zachodniopomorskiego, rzadziej na obszarach: łódzkiego, wielkopolskiego, dolnośląskiego, pomor-

---

[168] Historia programów integracyjnych w Polsce sięga lat 90. XX wieku. Cechą pierwszych z nich było to, iż nie wcielano ich w życie – najczęściej z powodu braku zainteresowania ze strony uchodźców. Do projektów, które nie zostały zrealizowane zaliczały się: 1. *Założenia programu integracji uchodźców w Polsce* opracowane przez Biuro Pełnomocnika do Spraw Uchodźców; 2. tzw. program lubelski z 1991 roku, przygotowany przez Katolicki Uniwersytet Lubelski. Kolejne próby podjęto w 1994 roku. Wówczas rząd przy współpracy z UNHCR zredagował nowy program. Skierowany był on do uciekinierów z Bośni i Hercegowiny. W praktyce skupił się on jedynie na wypłaceniu jednorazowej kwoty na zagospodarowanie (w planach były także kursy zawodowe, pomoc przy nauce języka polskiego). Program nie przyniósł zamierzonych efektów, gdyż większość z uchodźców wyjechała z Polski. W 1996 roku z inicjatywy MSWiA uruchomiono Program Indywidualnej Adaptacji. Jego celem było „wsparcie uznanych uchodźców w procesie adaptowania się do samodzielnego życia". Pomoc miała charakter finansowy. Objęła także pośrednictwo w załatwianiu spraw urzędowych i kontaktowaniu się z organizacjami pozarządowymi. Opieka nad uchodźcami trwała 15 miesięcy. Program nie odniósł sukcesu (część uchodźców skorzystała z zapomóg i wyjechała z kraju, pojawiły się trudności ze znalezieniem mieszkań i pracy). Istotne zmiany w tym zakresie przyniosło dopiero wejście Polski do UE oraz nowelizacja ustawy o pomocy społecznej. Niezmiernie ważne okazało się także wsparcie ze strony Europejskiego Funduszu na Rzecz Uchodźców. Więcej na temat programów integracyjnych: M. Ząbek, S. Łodziński, *Uchodźcy w Polsce. Próba spojrzenia antropologicznego*, Warszawa 2008; J. Hryniewicz, *Uchodźcy w Polsce. Teoria a rzeczywistość*, Toruń 2005; *Ochrona uchodźców. Dziesiąta rocznica przystąpienia Polski do Konwencji Genewskiej*, red. G. Mioduszewska, Warszawa 2002; A. Kosowicz, *Working Together. 15 lat UNHCR w Polsce*, Warszawa 2007.

[169] Po 2007 roku przypadki te rozszerzono o inne (art. 95 ust. 1). Dotyczyły one: uporczywego niewykonywania zobowiązań przyjętych w programie (w tym nieusprawiedliwionej nieobecności na kursach nauki języka polskiego przez okres do 30 dni), wykorzystywania pomocy niezgodnie z celem (na jaki została przeznaczona), udzielenia nieprawdziwych danych na temat swojej sytuacji życiowej, wszczęcia przeciwko cudzoziemcowi postępowania karnego (do czasu prawomocnego zakończenia postępowania, chyba że został skazany prawomocnym wyrokiem sądu), przebywania przez 30 dni w zakładzie opieki zdrowotnej (do czasu opuszczenia przez niego zakładu).

[170] Informacja dotycząca indywidualnych programów integracyjnych dla uchodźców (stan realizacji w latach 2004–2007), www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1327, 12.06.2010.

skiego, warmińsko-mazurskiego. Łączna pomoc dla tych osób wyniosła 7 343 323 zł (w tym 103 931 zł na naukę języka polskiego, a 7 235 955 zł na świadczenia pieniężne). Skierowana była ona do przedstawicieli 21 narodowości oraz apatrydów[171]. Ponad 90% uczestników programów stanowili Czeczenii.

Wśród wspomnianych wskaźników integracji istotne znaczenie zajmowało przyswojenie języka państwa przyjmującego. W tym zakresie poczyniono w Polsce spore postępy. Działania te poszły w kierunku organizacji specjalnych kursów, których liczba godzin uzależniona została od pochodzenia osób – dla grup słowiańskich zaplanowano 200, a dla pozostałych 300 godzin nauki języka polskiego[172]. W ramach szkolenia, oprócz poznawania słówek i podstaw polskiej gramatyki, przewidziano także zajęcia w blokach obyczajowo-kulturowych oraz wiedzy o Polsce.

W rozpowszechnianie języka polskiego wśród imigrantów (nie tylko uczestników programu integracyjnego) duży wkład wniosły organizacje pozarządowe. Szczególną troską otaczano dzieci cudzoziemców, które podlegały obowiązkowi szkolnemu (a nie znały języka polskiego lub władały nim w niedostatecznym stopniu). Dla nich gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania cudzoziemca organizowała dodatkowe zajęcia z nauki języka polskiego[173].

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom imigrantów w Polsce, ustawa o systemie oświaty stworzyła także możliwość aranżowania nauki języka i kultury kraju pochodzenia. Zadanie to powierzono placówkom dyplomatycznym, konsularnym lub stowarzyszeniom kulturalno-oświatowym danej społeczności. Po wcześniejszym uzgodnieniu z dyrektorem placówki oświaty szkoła mogła w tym celu udostępnić bezpłatnie swoje pomieszczenia i pomoce dydaktyczne[174].

---

[171] Dotyczyło to lat 2004–2006, ponieważ w informacji Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej za 2007 rok nie ujęto tej specyfikacji.

[172] *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 lutego 2007 roku w sprawie ramowego programu kursów nauki języka polskiego dla uchodźców*, Dz. U. 2007, Nr 35, poz. 221.

[173] Art. 94a ust. 4a *Ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty*, Dz. U. 2004, Nr 256, poz. 2572 z późniejszymi zmianami. Dopiero od 1 stycznia 2010 roku weszło w życie rozporządzenie, które dokładnie określiło liczbę godzin tych zajęć, czyli 2 godziny tygodniowo przez okres 1 roku. Cudzoziemscy uczniowie otrzymali prawo do dodatkowych zajęć wyrównawczych w zakresie przedmiotów nauczania (przez 12 miesięcy, grupowo lub indywidualnie w wymiarze jednej godziny lekcyjnej tygodniowo). § 5 pkt 2 i § 6 pkt 2 *Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 kwietnia 2010 roku w sprawie przyjmowania osób niebędących obywatelami polskimi do publicznych przedszkoli, szkół, zakładów kształcenia nauczycieli i placówek oraz organizacji dodatkowej nauki języka polskiego, dodatkowych zajęć wyrównawczych oraz nauki języka i kultury kraju pochodzenia*, Dz. U. 2010, Nr 57, poz. 361.

[174] Zmiany w tym zakresie przyniósł 2010 rok. Nowością w naszym kraju było pojawienie się tzw. nauczyciela pomocniczego, władającego językiem danej grupy narodowościowej. Jego zadaniem było służenie pomocom uczniom imigranckim przez okres do 12 miesięcy (art. 94a ust. 4a). Szczegóły określało *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 kwietnia 2010 roku w sprawie przyjmowania osób niebędących obywatelami polskimi do publicznych przedszkoli, szkół, zakładów kształcenia nauczycieli i placówek oraz organizacji dodatkowej nauki języka polskiego, dodatkowych zajęć wyrównawczych oraz nauki języka i kultury kraju pochodzenia*, Dz. U. 2010, Nr 57, poz. 361.

Innymi konkretnymi propozycjami w zakresie integracji cudzoziemców w Polsce były:

1) stworzenie możliwości powołania spółdzielni socjalnej, która mogła wpłynąć na wzrost aktywności zawodowej tej grupy. Oferta ta skierowana była do osób zarejestrowanych jako bezrobotni oraz posiadających prawo pracy na terenie RP (czyli również imigrantów). Spółdzielnie mogło założyć minimum 5 osób. Atutami tego przedsięwzięcia były: bezpłatna rejestracja, możliwość korzystania z pracy wolontariuszy oraz refundowanie kosztów składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i chorobowe (przez rok)[175];
2) pozyskiwanie mieszkań dla osób objętych programem integracyjnym. Dotyczyło to mieszkań socjalnych, rotacyjnych i chronionych. Na przykład władze Warszawy, które gościły na swoim terenie sporą grupę obcokrajowców przyjęły zasadę, iż pięć mieszkań socjalnych rocznie zostanie przeznaczanych na potrzeby uchodźców. Głównym celem tego przedsięwzięcia było niedopuszczenie do powstania gett[176];
3) organizowanie kursów językowych (polskiego, angielskiego), komputerowych, gastronomicznych, budowlanych, krawieckich i fryzjerskich. Udzielanie pomocy w sytuacjach kryzysowych (porady prawne) oraz inicjowanie projektów skierowanych bezpośrednio do dzieci imigrantów (uchodźców) i programów na rzecz rozwoju przedsiębiorczości. Ich inicjatorami zazwyczaj były organizacje pozarządowe[177];
4) uruchomienie wielojęzycznych portali internetowych dostarczających imigrantom niezbędnej wiedzy o Polsce. Umieszczano w nich wzory wniosków, umów oraz przepisy prawne regulujące określone dziedziny. Za ich pośrednictwem można było udzielać porad prawnych, organizować szkolenia na odległość (*e-learning*). Do portali tych zaliczały się na przykład: www.famililow.pl, www.migrapolis.pl, www.forummigracyjne.org, www.cudzoziemcy.pl, www.migrant.info.pl, www.cudzoziemcy.info.pl, http://inforeigner.rajska.info;
5) wprowadzenie rozwiązań prawnych umożliwiających imigrantom swobodne prowadzenie działalności gospodarczej, dostęp do zatrudnienia, korzystania z pomo-

---

[175] Więcej na ten temat: G. Wilga, *Spółdzielczość socjalna jako nowa forma integracji migrantów przymusowych na polskim rynku pracy*, „Analizy Raporty Ekspertyzy" 2007, nr 1, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa marzec 2007.

[176] *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia, Ekspertyza podsumowująca doświadczenia teoretyczne i empiryczne nad społecznym i ekonomicznym wymiarem integracji*, Ośrodek Badań nad Migracjami Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa sierpień 2007, s. 148.

[177] Na przykład: UNHCR, Centrum Pomocy Uchodźcom przy Polskiej Akcji Humanitarnej, Caritas Polska, PCK, Stowarzyszenie na Rzecz Integracji i Ochrony Cudzoziemców „Progenia", Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, Fundacja „Dzieci Niczyje", Stowarzyszenie Uchodźców w Polsce, Ośrodek Migranta Fu Shenfu w Warszawie, Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej, Fundacja na rzecz Integracji Zawodowej, Społecznej oraz Rozwoju Przedsiębiorczości VIA-Warszawa.

cy społecznej (w tym świadczeń rodzinnych, zasiłku dla bezrobotnych), opieki zdrowotnej oraz do nauki i studiowania[178];

6) przygotowanie podręczników dla cudzoziemców na temat adaptacji w Polsce[179] oraz osób organizujących treningi kompetencji kulturowych[180]. Opublikowanie w polskiej wersji językowej przewodnika dla nauczycieli uczących o migracjach, uchodźctwie[181] i osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrożenie polityki integracyjnej[182];
7) opracowanie dla nauczycieli publikacji na temat kultur, krajów pochodzenia uchodźców i cudzoziemców[183];
8) dwukrotne przeprowadzenie abolicji w 2003 i 2007 roku, dzięki której część cudzoziemców opuściła nielegalną sferę i uregulowała swój pobyt w państwie polskim;
9) działania w zakresie edukacji międzykulturowej, których celem było kształtowanie postaw otwartości na innych, akceptacja różnic językowych, kulturowych i budowanie dialogu (projekt „Ku wzbogacającej różnorodności", realizowany w Białymstoku wśród polskich i czeczeńskich dzieci[184], program „Młodzież w działaniu. Dialog międzykulturowy" przygotowany przez Fundację Rozwoju Systemu Edukacji, projekt „Przygotowanie do integracji cudzoziemców w Polsce");
10) organizowanie warsztatów, spotkań, konferencji dotyczących kwestii integracji cudzoziemców w Polsce;
11) naturalizacja cudzoziemców będąca ostatnią fazą procesu integracji.

Działania na polu integracji imigrantów w Polsce po raz pierwszy zostały ocenione w 2007 roku. Dokonano tego w ramach drugiej edycji międzynarodowego projektu *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX). Jego celem było porównanie polityk integracyjnych stosowanych wobec cudzoziemców w państwach UE (25) oraz zamieszkujących Kanadę, Szwajcarię i Norwegię. Raport ten skupił się na sześciu obszarach, a mianowicie: łączeniu rodzin, pobycie stałym, udziale obcokrajowców w życiu politycznym, dostępie do obywatelstwa, antydyskryminacji. Wśród tych kategorii, Polska najlepiej wypadła w dziedzinie tworzenia warunków sprzyjających długoterminowemu zamieszkaniu, zajmując 5 miejsce (na 28) i zdobywając 67 punktów na 100 możli-

---

[178] Więcej na ten temat w rozdziale drugim.

[179] *Życie w Polsce. Krok po kroku. Poradnik dla cudzoziemców poszukujących ochrony*, Warszawa 2008.

[180] *Warsztaty kompetencji międzykulturowych – podręcznik dla trenerów*, pod red. M. Lipińskiej, Warszawa 2008.

[181] *Podręcznik dla nauczycieli „Nie tylko liczby". Zestaw pomocy dydaktycznych do nauczania o migracji i uchodźctwie w Europie*, (wydana przez IOM i UNHCR) Bruksela 2009.

[182] *Podręcznik integracji dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki* (wydanie drugie), maj 2007, opracowany z inicjatywy Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa Komisji Europejskiej.

[183] *Uchodźcy. Broszura dla nauczycieli*, oprac. A. Kosowicz, Warszawa 2010; Z. Rejmer, M. Piegat-Kaczmarczyk, *Innowacyjny System Podnoszenia Umiejętności Inter-kulturowych Nauczycieli*, www.hfhrpol.waw.pl/wielokulturowosc/documents/doc_78.pdf, 5.10.2011.

[184] http://roznorodnosc.uwb.edu.pl.

wych (najlepszy wynik uzyskała Szwecja 76 punktów)[185]. W pierwszej dziesiątce znaleźliśmy się jeszcze dwukrotnie w obszarach – łączenie rodzin (8 miejsce i 66 punktów) i dostępności do obywatelstwa (10 miejsce i 45 punktów)[186]. Najgorzej ocenieni zostaliśmy z kolei w dziedzinach: antydyskryminacja (20 miejsce i 46 punktów, dla porównania Szwecja była liderem osiągając 94 punkty), udział imigrantów w życiu politycznym (24 miejsce i 14 punktów) oraz dostęp do rynku pracy (27 miejsce i 25 punktów. Gorszą notę od Polski uzyskała jedynie Łotwa)[187]. Ogólnie nasz kraj uplasował się na 21 miejscu (wraz z Danią). Za nami były: Malta, Słowacja, Grecja, Austria, Cypr i Łotwa. Najwyższą ocenę (za najlepsze praktyki w dziedzinie integracji) zdobyła Szwecja.

Niska nota, którą Polska otrzymała w tym raporcie, powinna skłonić odpowiednie instytucje i polityków do dyskusji na temat integracji cudzoziemców oraz ogólnie pojętej polityki imigracyjnej. Waga problemu jest niezmiernie istotna, ponieważ trudności z adaptacją imigrantów w środowisku polskim rzeczywiście mają miejsce[188]. Sygnały o tym zjawisku płyną nie tylko od samych obcokrajowców, ale także od osób odpowiedzialnych za ich integrację i wspomagających ten proces.

Główną przeszkodą stojącą na drodze do integracji jest przekonanie o tymczasowym pobycie w Polsce. Większość osób uczestnicząca w programach integracyjnych myśli o wyjeździe w głąb zachodniej Europy. Z naszym krajem wiążą ich jedynie dwa fakty otrzymany status uchodźcy[189] oraz świadczenia pieniężne wypłacane przez okres 12 miesięcy w ramach indywidualnych programów integracyjnych. W opinii imigrantów, państwo polskie nie jest im przychylne i nie ułatwia wejścia do społeczeństwa[190]. Z drugiej jednak strony należy zastanowić się, czy poprzez traktowanie Polski jako państwa przejściowego obcokrajowcy przypadkowo sami się nie wykluczają? Można to zaobserwować na przykładzie Czeczenów, którzy stanowią większość uczestników programów integracyjnych.

Badania przeprowadzone wśród nich pokazują brak motywacji do integracji oraz niechęć do nauki języka polskiego[191]. Polska jest dla nich przystankiem w dalszej wędrówce. Zdarza się, że część osób po otrzymaniu genewskiego dokumentu podróży już w trakcie trwania programu wyjeżdża do innych państw UE, gdzie pracują nielegalnie, a po świadczenia i na spotkania z pracownikami socjalnymi wracają do Polski.

---

[185] J. Niessen, T. Huddieston, L. Citron we współpracy z A. Geddes, D. Jacobs, *Indeks Polityki Integracji Migrantów*, Bruksela wrzesień 2007, s. 12.

[186] Ibidem, s. 10 i 16.

[187] Ibidem, s. 14 i 18.

[188] A. Sakson, *Sozialleistungen für Flüchtlinge und subsidiär Schutzbedürftige in Polen*, „AWR Bulletin" No. 4/2010, Berliner Wissenschafts-Verlag, s. 298–299.

[189] Po 2007 roku również ochrona uzupełniająca.

[190] K. Slany, M. Ślusarczyk, *Instytucjonalne bariery integracji – doświadczenia migrantek w Polsce*, w: *Migracje zagraniczne a polityka rodzinna*, „Biuletyn RPO" Materiały nr 66, Warszawa 2009, s. 147–170.

[191] A. Maciejka, Z. Olszewska, *Preintegracja i integracja Czeczenów w Polsce. Rzeczywistość i rekomendacje*, „Analiza Raporty Ekspertyzy" 2007, nr 5, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej.

Nasz kraj nie jest dla nich atrakcyjny. Autorzy raportu poświęconego integracji Czeczenów zwracają uwagę na fakt, iż jest to grupa osób słabo wykształconych (niewykwalifikowanych) o wysokich wymaganiach płacowych i roszczeniowej postawie wobec państwa polskiego[192]. Ich sytuacja w Polsce staje się dość trudna, szczególnie po opuszczeniu ośrodka dla uchodźców, co ma związek nie tylko ze wspomnianym wykształceniem, ale także z obciążeniami psychicznymi, niewielką liczbą osób z tzw. grupy wsparcia w Polsce, nieznajomością prawa, brakiem środków do utrzymania, słabą znajomością języka polskiego oraz syndromem „wyuczonej bezradności"[193]. Nie bez znaczenia jest również to, iż często są to kobiety z dziećmi, które z powodu swoich obowiązków rodzinnych mają ograniczone możliwości uczestnictwa w programie i podjęcia pracy.

Programy integracyjne nie spełniają swojej roli[194], wręcz nie zachęcają do osiedlenia się w Polsce. Większość jego uczestników nie jest w stanie się usamodzielnić w okresie jednego roku i staje się klientami pomocy społecznej. Zdarza się też, że część z nich przerywa programy i wyjeżdża. Największymi bolączkami beneficjentów programów są kłopoty ze znalezieniem pracy, mieszkania oraz niezadowolenie z poziomu i jakości usług medycznych[195]. Nie będzie więc nadużyciem stwierdzenie, że brak poczucia bezpieczeństwa i perspektyw wypycha ich z naszego kraju. Ponadto indywidualne programy integracyjne w rzeczywistości nie są dostosowane do potrzeb konkretnych osób (z powodu braków kadrowych, deficytu środków finansowych). Są bowiem ujednolicone dla wszystkich. Wpływ na to ma także, zdaniem imigrantów, nieodpowiednie przygotowanie urzędników do pracy z uchodźcami[196],

---

[192] Ibidem, s. 9.

[193] Ibidem, s. 7.

[194] Takie stwierdzenie znalazło się w dokumencie: *4 lata członkowstwa Polski w UE. Bilans korzyści i kosztów społeczno-gospodarczych związanych z członkostwem w Unii Europejskiej (1 maj 2004-1 maj 2008)*, Warszawa 2008, s. 45. Potwierdziła to także Katarzyna Wencel w raporcie *Potrzeby i zadania dla Polski w zakresie integracji obywateli państw trzecich*, „Analizy Raporty Ekspertyzy" 2008, nr 2, s. 2–3.

[195] *W poszukiwaniu bezpiecznej przystani. Cudzoziemcy z Czeczenii w Polsce. Wokół zogniskowanych badań grupowych prowadzonych wśród cudzoziemców poszukujących ochrony w Polsce w ramach projektu EQUAL @ItlerCamp*, pod red. G. Firlit-Fesnak, Warszawa 2008, s. 97–102, 106–107; K. Wencel, *Potrzeby i zadania dla Polski w zakresie integracji obywateli państw trzecich*, „Analiza Raporty Ekspertyzy" 2008, nr 2; B. Samoraj, M. Bieniecki, *Ocena skuteczności Indywidualnych Programów Integracji. Wyniki badań przeprowadzonych wśród osób zajmujących się uchodźcami*, w: *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla uchodźców*, pod red. J. Frelak, W. Klausa, J. Wiśniewskiego, Warszawa 2007, s. 79–83, 85–87; M. Pawlak, N. Ryabinska, *Dlaczego uchodźcy „nie chcą" integrować się w Polsce? Ocena skuteczności programów integracyjnych w punktu widzenia uchodźców*, w: Ibidem, s. 106–113.

[196] W opinii Macieja Ząbka i Sławomira Łodzińskiego, pracownicy administracji zajmujący się zawodowo kwestiami uchodźców byli dobrze przygotowani. Wszystkich cechował „profesjonalizm w podejściu do uchodźców oraz duża znajomość zagadnienia, którym się zajmują (wszyscy mają podstawową wiedzę prawną na temat uchodźców i sytuacji, w jakiej znajdują się oni w Polsce)". M. Ząbek, S. Łodziński, *Uchodźcy w Polsce. Próba spojrzenia antropologicznego*, Warszawa 2008, s. 315. Ich zdaniem, najbardziej narażeni na niezrozumienie ze strony uchodźców byli pracownicy socjalni pracujący w ośrodkach dla uchodźców (s. 319).

niewłaściwy do nich stosunek[197] oraz niski poziom ich akceptacji w polskim społeczeństwie.

Z powyższego stanu rzeczy wyłania się smutna konkluzja, iż Polacy nie są przygotowani do współżycia z innymi. Brakuje nam doświadczeń w tym zakresie, odpowiednich programów, a także społecznych kampanii. Wydaje się, że nieufność wobec obcych jest u nas zakorzeniona. Przez lata byliśmy izolowani od innych przez co staliśmy się społeczeństwem hermetycznym. Poza tym jesteśmy niemal jednolici pod względem narodowościowym. Na naszą postawę wpływ wywarły także dzieje naszego kraju, które wymagały od nas podtrzymania swojej tożsamości i obrony jej przed obcym napływem i kulturą. Nie bez znaczenia było ponadto niezadowolenie części polskiego społeczeństwa ze swej sytuacji materialnej, mieszkaniowej i zawodowej.

Cudzoziemcy dla Polaków stanowili wielką niewiadomą. Trudno było przewidzieć, czy będą konkurentami na rynku pracy, czy też zasilą grupę potencjalnych przestępców? Podobne rozterki towarzyszyły na przykład zgierzanom, którzy nie zaakceptowali pomysłu uruchomienia na terenie miasta ośrodka dla uchodźców i nie byli zainteresowani integracją uchodźców w swoim środowisku[198].

Dokonując analizy stosunku Polaków do cudzoziemców przebywających w naszym kraju, widać, iż jest on silnie skorelowany z regionem ich pochodzenia. Jako społeczeństwo jesteśmy bowiem bardziej przychylni osobom zakorzenionym w kulturze Europy Zachodniej i Ameryki Północnej niż w kulturze wschodniej[199]. Pogląd ten wynika jednak ze społecznych wyobrażeń o obcych (stereotypach) niż z bezpośrednich kontaktów. Pokazały to badania przeprowadzone przez CBOS w 1999, 2004 i 2006 roku. Wynikało z nich, że tylko 25%, 30% i 27% znało osobiście cudzoziemca mieszkającego w Polsce (w grupie tej wyróżniały się osoby wykształcone zamieszkujące miasta i będące w młodym wieku)[200]. Imigrantów postrzegano częściej w kategoriach zagrożeń niż korzyści. Z tych też powodów (w 2004 roku) jedynie 34%

---

[197] Uznani uchodźcy skarżyli się, że: 1) urzędy pracy nie obejmowały ich programami aktywizacji zawodowej, nie proponowały uczestnictwa w kursach, szkoleniach, nie przekazywały ofert pracy; 2) ośrodki pomocy społecznej nie hołdowały zasadzie równości między Polakami a cudzoziemcami przy przyznawaniu środków, stosowały zbiurokratyzowane i nieczytelne procedury przyznawania świadczeń; 3) nauczyciele nie byli odpowiednio przygotowani do pracy z dziećmi uchodźców, *W poszukiwaniu bezpiecznej przystani*..., op. ci., s. 127.

[198] *Społeczność i instytucje lokalne wobec inicjatywy utworzenia ośrodka dla uchodźców*, opr. G. Firlit-Fesnak, Ł. Łotocki, „Raporty Migracyjne" 2006, nr 7.

[199] Wynika to „[...] z kompleksu niższości wobec narodów zachodnich, podziwu dla ich osiągnięć cywilizacyjnych i strachu przed skolonizowaniem – a z drugiej strony, poczucia wyższości wobec narodów wschodnich [...]". A. Grzymała-Kazłowska, *Konstruowanie „innego". Wizerunek imigrantów w Polsce*, Warszawa 2007, s. 228. Większa akceptacja ludzi z tzw. Zachodu widoczna była już w badaniach przeprowadzonych przez Ewę Nowicką. Więcej na ten temat: *Inny-Obcy Wróg. Swoi i bliscy w świadomości młodzieży szkolnej i studenckiej*, pod red. E. Nowickiej, J. Nowickiiego, Warszawa 1996.

[200] *Obcokrajowcy pracujący w Polsce*, Komunikat z badań CBOS, Warszawa maj 2008, s. 2; *Obcokrajowcy w Polsce*, Komunikat z badań CBOS, Warszawa sierpień 2004, s. 2.

respondentów zgadzała się na osiedlenie w RP wszystkich wyrażających tę wolę, a 43% ograniczyła ten przywilej do obywateli niektórych krajów[201].

Na przestrzeni ostatnich lat obraz cudzoziemca w polskim społeczeństwie uległ zmianie, na co wpływ miały między innymi wydarzenia o znaczeniu międzynarodowym (wejście do UE i strefy Schengen). Swoje piętno odcisnęły także zajścia z udziałem imigrantów w Europie Zachodniej i USA. W ich następstwie pojawiła się wizja nowego zagrożenia w postaci terroryzmu, która znacznie zmodyfikowała stosunek do Arabów (uznając ich za najmniej pożądanych obcokrajowców)[202].

Nie można pominąć faktu, iż istotną rolę w kreowaniu opinii o obcych wywarły media. Na początku straszyły one, że wraz ze wzrostem obecności cudzoziemców zwiększy się przestępczość w kraju. Obraz ten, w opinii Macieja Mrozowskiego, zmienił się w połowie lat 90. XX wieku[203], kiedy to środki masowego przekazu częściej pokazywały cudzoziemców jako ludzi o cechach pozytywnych i przedsiębiorczych. Poczucie zagrożenia zaczęło powoli ustępować fascynacji odmiennością. „Obcy" zmieniali się w „innych"[204]. Ewolucji uległ kontekst występowania tematu imigrantów. Artykuły coraz częściej dotyczyły zmian w prawie i aktywności instytucji. Pojawiły się analizy ich obecności z perspektywy europejskiej, kulturowej i społeczno-zawodowej.

Poza problemami dotyczącymi wzajemnego postrzegania trudności w procesie adaptacji miały swoje źródło również w niedostatecznej liczbie środków finansowych przeznaczanych na realizację programów integracyjnych. Jak podkreśliła Agnieszka Chrzanowska ze Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, bardzo często pomoc ograniczała się jedynie do wypłaty pieniędzy[205]. Zahamowania w procesie integracji wynikały również z różnic religijnych i odmienności w systemach wartości. Osoby współpracujące z Czeczenami podkreślały na przykład silną rolę starszyzny, która decydowała o sposobie ich zachowania i wchodzenia w interakcje ze społeczeństwem przyjmującym. W obawie przed utratą tradycji, ograniczali swobodę działania swoich współrodaków, co miało negatywny wpływ na ich integrację[206]. Na uwagę zasługuje również fakt, iż część imigrantów nie dorastała w państwach demokratycznych, za-

---

[201] Ibidem, s. 13.

[202] *Poczucie zagrożenia terroryzmem oraz akceptowane działania zwiększające bezpieczeństwo obywateli*, Komunikat z badań CBOS, Warszawa wrzesień 2005. W latach 2002–2007 stopień niechęci oscylował między 54 a 70%. *Stosunek Polaków do innych narodów*, Komunikat z badań CBOS, Warszawa styczeń 2010.

[203] M. Mrozowski, *Obrazy cudzoziemców i imigrantów w Polsce w prasie polskiej*, w: *Integracja czy dyskryminacja? Polskie wyzwania i dylematy u progu wielokulturowości*, pod red. K. Iglickiej, Warszawa 2001, s. 185. Więcej także w: M. Mrozowski, *Obraz imigranta na łamach prasy polskiej*, „Prace Migracyjne" 1997, nr 1.

[204] A. Grzymała-Kazłowska, *Konstruowanie „innego"...*, op. cit., s. 133.

[205] M. Wojciechowski, *Niedostateczna pomoc dla uchodźców*, „Gazeta Wyborcza" z 15.12.2009 r., http://wyborcza.pl/1,76842,7368767,Niedostateczna_pomoc_dla_uchodzcow.html, 5.02.2010.

[206] B. Samoraj-Charitonow, *Indywidualne Programy Integracji (IPI) dla uchodźców w Polsce. Opis i ocena z punktu widzenia pracowników instytucji*, w: *Obszary i formy wykluczenia etnicznego w Polsce. Mniejszości narodowe, imigranci, uchodźcy*, pod red. A. Jasińskiej-Kani, S. Łodzińskiego, Warszawa 2009, s. 219.

tem zrozumiałe jest, że mechanizmy charakterystyczne dla tego ustroju oraz zasady społeczeństwa obywatelskiego były im obce. Dotyczyło to również Czeczenów, dla których ważniejsze było prawo zwyczajowe (*adat*) w stosunkach rodzinnych niż polskie prawo stanowione[207].

W opinii autorów raportów poświęconych badaniu wszelkich form dyskryminacji osób o odmiennym pochodzeniu i kulturze, kłopoty z adaptacją cudzoziemców w Polsce wynikały także z[208]:

1) przypadków niedoinformowania imigrantów w języku dla nich zrozumiałym o prawach i procedurach ubiegania się o status uchodźcy;
2) niedostatecznej wiedzy pracowników na szczeblu lokalnym (powiatu) o zarządzaniu i realizacji programów integracyjnych;
3) aktów agresji i przemocy, których doświadczali obcokrajowcy ze strony Polaków[209];
4) braku kampanii informacyjnych na rzecz uczestnictwa w polskim społeczeństwie obywateli innych państw;
5) problemów, jakie napotykali uchodźcy w korzystaniu z praw socjalnych;
6) usytuowania ośrodków dla uchodźców (obszary o dużej stopie bezrobocia z własnymi problemami socjalnymi, najczęściej z dala od dużych ośrodków miejskich);
7) braku strategii integracji cudzoziemców;
8) wyłączenia osób z pobytem tolerowanym i cudzoziemców z państw trzecich z programów integracyjnych;
9) dyskryminacji dzieci imigrantów w placówkach oświaty (odmawianie przyjęć do szkoły dzieci osób o nieuregulowanym pobycie);
10) niedostatecznej liczby pracowników socjalnych w stosunku do cudzoziemców oczekujących pomocy;
11) zbyt krótkiego okresu trwania programów integracyjnych;

---

[207] B. Samoraj, M. Bieniecki, *Ocena skuteczności Indywidualnych Programów Integracji...*, op. cit., s. 96.

[208] *Raport dotyczący Polski, przyjęty we wrześniu 1997 roku*, Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji; *Drugi raport dotyczący Polski z 10 grudnia 1999 roku*, Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (www.ceo.org.pl/dokument.php?dzial=1665&id=22418, 18.11.2004); *Trzeci raport dotyczący Polski z 17 grudnia 2004 roku*, Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (http://fzp.jewish.org.pl/ECRI_Raport_Polska.pdf, 5.12.2006); *Raport ECRI dotyczący Polski (czwarty cykl monitoringu)*, przyjęty w dniu 28 kwietnia 2010 roku, Report of the Commissioner for Human Rights, Mr Alvaro Gil-Robles On His Visit To Poland 18–22 November 2002 for the Committee of Ministers and the parlamentary Assembly (www.adwokatura.pl/Pliki/RaportGilaRoblesa.doc, 24.10.2004); Sieć Niezależnych Ekspertów Unii Europejskiej do Spraw Praw Podstawowych, *Raport na temat przestrzegania praw podstawowych w Polsce w 2003 roku*, styczeń 2004 (www.hfhrpol.waw.pl/index_pliki/doc/Raport_UE.doc, 6.10.2004); *Polska. Raport Biura do Spraw Demokracji, Praw Człowieka i Pracy o przestrzeganiu praw człowieka w 2003 roku*, 27 luty 2004 rok (www.usinfo.pl/releases/docs/hrreport2003_pl.htm, 4.11.2004).

[209] O przypadkach tych można przeczytać w *Brunatnej Księdze*, która jest prowadzona przez Stowarzyszenie Nigdy Więcej od 1987 roku (http://nigdywiecej.org.pl).

12) nieuregulowanego statusu pobytu, co zamykało możliwość korzystania z praw społecznych i ekonomicznych.

Patrząc w przyszłość, musimy przygotować się na harmonijne współżycie z osobami o odmiennym pochodzeniu, religii, rasie, światopoglądzie. Imigracja do Polski nie będzie miała tylko charakteru tymczasowego. Potrzebna będzie zatem przemyślana polityka w zakresie integracji cudzoziemców. Propozycji i rekomendacji na wypełnienie jej treścią jest wiele. Wśród nich na uwagę zasługują:

– zdefiniowanie pojęcia integracji w rządowym dokumencie lub akcie prawnym, które jasno określi cele i kierunku tego procesu;
– opracowanie kompleksowej polityki integracyjnej we współpracy ze środowiskami imigranckimi (krajowy plan działania);
– przygotowanie jednego aktu prawnego (wzorem niemieckiej ustawy o imigracji) dotyczącego ogólnej polityki imigracji, w tym także integracji;
– rzeczywiste zindywidualizowanie programu integracyjnego (ze względu na płeć, wiek, pełnosprawność, stan zdrowia, wykształcenie, krąg kulturowy, okres zamieszkiwania w Polsce), który w trakcie trwania mógłby być modyfikowany w zależności od potrzeb;
– wprowadzenie monitoringu osób, które ukończyły indywidualny program integracyjny (by dowiedzieć się ile z nich się usamodzielniło, ile wyjechało, ile korzysta z pomocy społecznej);
– rozszerzenie grona osób, które kwalifikują się do udziału w programie integracyjnym (np. o ofiary handlu ludźmi, osoby z pobytem tolerowanym). Zwiększenie pomocy prawnej dla imigrantów zarobkowych i nielegalnych w zakresie informacji o zatrudnieniu, zalegalizowania pobytu;
– umożliwienie zagranicznym małżonkom polskich obywateli udział w bezpłatnych kursach językowych wraz z innymi cudzoziemcami;
– wydłużenie czasu trwania programu integracyjnego;
– przygotowanie planów integracyjnych dla drugiego pokolenia cudzoziemców przebywających w Polsce (potomstwo imigrantów ma bowiem inne problemy niż ich rodzice. Wychowani na pograniczu dwóch kultur i języków oraz wyedukowani w kraju imigracji mają kłopoty z samoidentyfikacją. Sytuacja taka może wywoływać u nich frustrację i radykalne działania zmierzające do ujawnienia swojej obecności, problemów i odmienności);
– przygotowanie programów adaptacji w polskim społeczeństwie osób chronionych, które po nielegalnym pobycie w innym kraju UE zostały odesłane do Polski (na mocy rozporządzenia nr 343/2003, tzw. Dublin II[210]);
– zreformowanie polityki naturalizacji w kierunku zwiększenia szans na stanie się pełnoprawnym polskim obywatelem;

---

[210] *Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 roku ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego*, Dz.U.UE.L. 2003.50.1.

– podpisanie przez Polskę Konwencji o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym z 5 lutego 1992 roku[211];
– podjęcie działań w kierunku zaangażowania cudzoziemców chronionych i osób z innych grup do pracy w organizacjach i instytucjach wspierających imigrantów;
– zatrudnienie przy powiatowych centrach pomocy rodzinie osoby rekrutującej się z grupy uchodźców (znającej tradycje, język) w celu lepszej komunikacji i zrozumienia drugiej strony;
– rozważenie, wzorem niemieckich landów, powołania ciał konsultacyjnych przy władzach lokalnych lub pełnomocników cudzoziemców (podobnie jak pełnomocników ds. mniejszości narodowych i etnicznych) w regionach, gdzie stanowią oni zwarte skupiska;
– położenie nacisku, w procesie integracji, na obowiązkową naukę języka polskiego (szczególnie od strony praktycznej) i wiedzy o Polsce. Należałoby dopasować te kursy do indywidualnych potrzeb, tzn. uruchomić zajęcia w dni powszednie lub w weekendy (dla pracujących), dla początkujących i zaawansowanych, w grupach tylko dla kobiet lub mężczyzn (ze względów kulturowych);
– przygotowanie rozwiązań prawnych w zakresie integracji partnerów sprowadzanych przez imigranta ze swojego kraju pochodzenia do Polski (szczególnie w zakresie pokrycia kosztów nauki języka. Można sięgnąć, w tym przypadku, do rozwiązań holenderskich, w których imigrant opłaca kurs integracyjny swojego partnera – ale w przypadku zaliczenia go koszty są zwracane);
– aktywne włączenie imigrantów w proces tworzenia polskiego modelu polityki integracyjnej. Uczynienie z nich partnerów do rozmów, przekonanie do współpracy, co zwiększy szanse ich integracji;
– wdrożenie pomocy preintegracyjnej dla osób ubiegających się o ochronę w Polsce (programy integracyjne w ośrodkach dla uchodźców);
– wdrożenie polityki antydyskryminacyjnej, czyli organizowanie kampanii na rzecz informacji i edukacji, aby w ten sposób przeciwdziałać postawom ksenofobicznym w kraju;
– większe wykorzystanie środków unijnych, w tym z Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, Europejskiego Funduszu na Rzecz Uchodźców, Funduszu Powrotu Imigrantów;
– monitorowanie poziomu bezrobocia wśród cudzoziemców, co może zmniejszyć ryzyko marginalizacji i wykluczenia. Podejmowanie działań w zakresie aktywizacji zawodowej (pomoc w znalezieniu pracy, kursy zawodowe szczególnie w tych zawodach, które są na rynku deficytowe, wspomaganie ich aktywności przez zakładanie własnych firm);
– przeciwdziałanie powstawaniu odrębnych imigranckich dzielnic w miastach lub na ich przedmieściach;

---

[211] http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Polish/144-Polish.pdf, 17.07.2009.

– zwiększenie puli mieszkań rotacyjnych, socjalnych i chronionych;
– niedopuszczenie do sytuacji powstania odrębnych klas lub szkół dla dzieci cudzoziemców;
– zwiększenie pomocy dla dzieci imigrantów w wieku szkolnym (poprzez przygotowanie roku „0" dla dzieci nieznających języka polskiego) oraz osób starszych (szczególnie o niskim wykształceniu, które mogą mieć kłopoty ze znalezieniem pracy);
– zwiększenie subwencji oświatowej dla gmin na pokrycie kosztów edukacji cudzoziemców;
– wspieranie nauki kultury, historii i języka kraju pochodzenia cudzoziemców w systemie pozaszkolnym;
– wprowadzanie do szkół obowiązkowych programów mających przygotowanie Polaków do współżycia z osobami pochodzącymi z innego kręgu kulturowego, językowego i religijnego;
– inicjowanie przedsięwzięć propagujących tolerancję i wielokulturowość;
– włączenie mass mediów, ludzi i organizacji związanych ze sztuką w program promowania obecności cudzoziemców w naszym społeczeństwie;
– otoczenie opieką kobiet, które ze względów religijnych lub z powodów rodzinnych (na przykład samodzielnie wychowujących dzieci) mają ograniczone możliwości uczestnictwa w nowym środowisku. Dla nich można uruchomić w telewizji czy radiu kursy języka polskiego dla początkujących i jednocześnie propagować informacje o pracach chałupniczych;
– podnoszenie kwalifikacji osób pracujących w środowisku imigracyjnym;
– wspieranie przez państwo organizacji imigranckich w ich aktywności polityczno-prawnej, ekonomicznej i kulturalnej;
– zwiększenie dostępności do informacji prawnych w różnych językach;
– wspieranie cudzoziemców, którzy chcieliby wrócić do swojej ojczyzny (współpraca z państwami ich pochodzenia).

Przystępując do wytyczenia kierunków i działań w zakresie integracji, należy dokonać analizy faktycznego zapotrzebowania i środków finansowych będących w dyspozycji państwa. Działania w tej dziedzinie są bowiem bardzo kosztowne. Dlatego należy położyć nacisk na aktywność samych imigrantów, aby byli w stanie stosunkowo szybko usamodzielnić się. Cudzoziemcy sami muszą pokazać, że zależy im na integracji z większością, a nie tylko korzystaniu z pomocy finansowej. Integracja bowiem to nie tylko pomoc socjalna.

Napływ imigrantów stawia przed nami trudne zadania. Do najważniejszych należą działania w kierunku akceptacji obecności obcokrajowców w polskim społeczeństwie oraz ich integracji z większością, tak by mogli poczuć się pełnowartościowymi obywatelami i uniknąć marginalizacji. Jak pokazują doświadczenia innych państw (Holandii, Francji, Niemiec) integracja jest mozolnym procesem wymagającym zaangażowania obu stron. Współistnienie wielu kultur, języków i religii nie jest proste, ale możliwe. By to osiągnąć, potrzebne są chęci, wiedza i przezwyciężenie strachu przed nieznanym. Jest to niezmiernie ważne, gdyż jak stwierdził prezydent Francji Jacques Chirac

po wydarzeniach z udziałem imigrantów „to brak dialogu i narastający brak poszanowania drugiej strony doprowadziły do niebezpiecznej sytuacji”[212].

Analizując dostępne materiały i regulacje prawne, można pokusić się o stwierdzenie, iż Polska zmierza w kierunku przymusowej integracji (asymilacji). Już dziś wojewodowie wskazują miejsca osiedlenia się uchodźców. Ma to w przyszłości zapobiec powstawaniu odrębnych dzielnic i ułatwić wchodzenie w bezpośrednie kontakty przybyszów z autochtonami. Zabieg ten ma ponadto usprawnić kontrolę społeczną nad tą grupą. W planach pozostaje na razie tzw. egzamin z asymilacji, podczas którego konieczne stanie się sprawdzenie znajomości polskiej kultury i języka. Ma to związek z przygotowanym projektem ustawy o obywatelstwie polskim[213]. Powołując się na ten akt, można także zauważyć, iż państwo polskie, przyznając obywatelstwo, będzie preferować osoby, które mają ustabilizowaną sytuację zawodową i mieszkaniową (stałe źródło utrzymania i tytuł prawny do zajmowanego lokalu – art. 30 ust. 1 pkt 6b).

---

[212] M. Ostrowski, *Próba ognia*, „Polityka” z 12 listopada 2005 r., nr 45.

[213] Projekt przewiduje uznanie obcokrajowca za polskiego obywatela po spełnieniu kilku warunków, w tym przedłożeniu zaświadczenia o znajomości języka polskiego (art. 30 ust. 2). Projekt ustawy o obywatelstwie polskim z 2 kwietnia 2009 roku. Przekazany przez Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego do Trybunału Konstytucyjnego.

Rozdział II

Dynamika zmian migracyjnych w Polsce

Zjawisko migracji do Polski jest stosunkowo nowe. W związku z uwarunkowaniami historycznymi i politycznymi do końca lat 80. XX wieku nie mieliśmy żadnych doświadczeń w tym zakresie, gdyż Polska była krajem niemalże zamkniętym na napływ cudzoziemców (z wyjątkiem obywateli państw demokracji ludowej – głównie z ZSRR, Węgier, Rumunii, Czechosłowacji, Wietnamu).

Sytuacja zmieniła się, gdy wydarzenia polityczne i zmiany gospodarcze zachodzące w naszym kraju oraz państwach ościennych uwolniły duży potencjał migracyjny w Europie. Jego wyrazem był wzrost ruchu na polskich przejściach granicznych, który przekraczał kilkadziesiąt milionów cudzoziemców rocznie. W większości byli to jednak imigranci tranzytowi zmierzający dalej na zachód Europy. Nieliczni decydowali się osiąść w Polsce na określony czas lub na stałe.

Według danych statystycznych, udział cudzoziemców w ogólnej liczbie mieszkańców Polski był niewielki. Na koniec grudnia 2006 roku wyniósł on jedynie 0,14% (54 800 osób)[1]. Do najliczniej reprezentowanych nacji należeli: Niemcy (11 373 – 21%), Ukraińcy (5182 – 9%), Rosjanie (3291 – 6%), Szwedzi (2599 – 5%), Austriacy (2565 – 5%) i Wietnamczycy (1906 – 3%)[2].

Niniejszy rozdział poświęcony jest analizie zjawiska imigracji do Polski po 1989 roku. W nim zbadano wielkości napływu cudzoziemców, ich przyczyny, czasu pobytu oraz przestrzenną koncentrację na terenie naszego państwa. W części tej uwzględniono także pozycję prawną poszczególnych grup imigrantów wraz z ich danymi demograficznymi (obywatelstwo, wiek, płeć, wykształcenie).

Przygotowanie niniejszego materiału nie było łatwe ze względu na dane statystyczne. Źródła te okazały się niespójne, miały charakter fragmentaryczny i były rozproszone. Ponadto sposoby definiowania niektórych pojęć związanych z zagadnieniem imigracji nie były jednakowe. W niektórych zestawieniach statystycznych w kategorii cudzoziemiec (imigrant) klasyfikowano wyłącznie osoby nieposiadające polskiego obywatelstwa. W innych natomiast, poza wyżej wymienionymi, ujmowano także Polaków mieszkających na stałe za granicą i powracających do kraju na pewien czas

---

[1] E. Kępińska, *Recent Trends in International Migration the 2007 SOPEMI. Report for Poland*, „Prace Migracyjne" 2007, nr 29/87, tabela 14, s. 65.

[2] Ibidem, s. 8.

oraz repatriantów, czyli etnicznych Polaków. Sytuacja taka uniemożliwiała porównanie danych pochodzących z różnych instytucji i zniekształcała rzeczywisty obraz skali napływu obcych do Polski.

W rozdziale tym wykorzystałam dane pochodzące z: Głównego Urzędu Statystycznego, Urzędu ds. Cudzoziemców, Instytutu Turystyki i Komendy Głównej Straży Granicznej.

1. Przyjazdy cudzoziemców do Polski

Upadek starego i narodziny nowego systemu wraz z przekształceniami w sferze ekonomicznej przyczyniły się do wzrostu natężenia imigracji do Polski. Procesy migracyjne, które do lat 90. XX wieku nas omijały, stały się częścią naszej rzeczywistości.

Wpływ na te zmiany, oprócz wspomnianych kwestii społeczno-politycznych, miały także konflikty, kryzysy i klęski żywiołowe, zachodzące zarówno na Starym Kontynencie, jak i poza nim. Nieodłącznym elementem ożywienia migracji była pogłębiająca się globalizacja oraz położenie Polski na szlaku tranzytowym łączącym wschód z zachodem i północ z południem kontynentu. Godnym odnotowania jest również rosnący ówcześnie udział w grupie imigrantów Polaków powracających z zagranicy oraz osób mających polskie korzenie. Ponadto uznanie Polski za „bezpieczny kraj trzeci" podniosło jej atrakcyjność w oczach obcokrajowców.

Cudzoziemcy przekraczali polskie granice w celu poszukiwaniu pracy, ochrony przed różnego rodzaju prześladowaniami oraz w celach handlowych, matrymonialnych i naukowych. Część z nich traktowała nasz kraj jako przystanek w dalszej drodze na zachód oraz jako teren działalności przestępczej. Byli również i tacy, którzy postanowili poznać walory turystyczne naszego państwa.

Dane dotyczące przyjazdów cudzoziemców do Polski zbierane były przez Komendę Główną Służb Granicznych (SG). Na ich podstawie można określić wielkości przekroczeń polskich granic w poszczególnych latach i na konkretnych odcinkach granicy. Z trudem przychodzi natomiast ustalenie skali imigracji do kraju. Informacje gromadzone przez SG odnotowywały bowiem jedynie fakt przyjazdów do Polski i wyjazdy, pozostawiając lukę w kwestiach dotyczących np. czasu spędzonego przez cudzoziemca w Polsce czy liczby przekroczeń granicy przez tę samą osobę w ciągu jednego dnia (dotyczyło to szczególnie handlarzy).

Do 1989 roku liczba cudzoziemców przekraczających nasze granice nie była duża. Wpływ na to wywarły czynniki wewnętrzne oraz międzynarodowe. Wśród nich istotne znaczenie miało zamknięcie polskich granic oraz utrzymujący się system bipolarny. Zauważalne zmiany nastąpiły dopiero w 1956 roku. Trwały one do początku lat 80. XX wieku. Okres ten cechował się stopniową liberalizacją przepisów paszportowo-wizowych wśród państw socjalistycznych. W tym celu Polska podpisała układy

między innymi z: Czechosłowacją[3], NRD[4], Rumunią[5], Mongolią[6], Węgrami[7], ZSRR[8], Jugosławią[9], Kubą[10].

Wraz z ogłoszeniem stanu wojennego, 13 grudnia 1981 roku, granice państwowe ponownie zostały zamknięte. Regres trwał około dwóch lat, po czym sytuacja zaczęła się zmieniać w kierunku znoszenia ograniczeń w podróżowaniu.

Kolejną cezurą czasową w rozwoju mobilności przestrzennej obcokrajowców do naszego kraju były lata 90. XX wieku. Cechował je wzrost zainteresowania Polską zarówno ze strony sąsiadów, jak i obywateli innych państw. Efekt ten wywołały zmiany społeczno-polityczne, zawarte umowy o małym ruchu granicznym, ruchu bezwizowym, rozwój handlu oraz upadek „żelaznej kurtyny". Istotny wpływ wywarł także fakt przystąpienia Polski do Konwencji genewskiej (1991 rok) oraz podpisanie Układu o stowarzyszeniu z UE, który rozpoczął proces przygotowania naszego państwa do pełnego członkowstwa w tej instytucji.

Na szczególne wyróżnienie zasługuje właśnie ostatni z wymienionych dokumentów, w następstwie którego zaczęto dokonywać zmian w krajowych przepisach dotyczących podróżowania. Przed polskimi instytucjami odpowiedzialnymi za ten obszar postawiono zadanie harmonizacji prawa wewnętrznego z unijnym.

---

[3] *Konwencja między Polską Rzecząpospolitą Ludową a Republiką Czechosłowacką o małym ruchu granicznym, podpisana w Pradze dnia 4 lipca 1959 roku*, Dz. U. 1960, Nr 27, poz. 153; *Porozumienie między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Czechosłowackiej w formie wymiany not w sprawie zniesienia wiz przy podróżach prywatnych*, podpisane 24 sierpnia 1960 roku.

[4] *Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Niemieckiej Republiki Demokratycznej o zniesieniu wiz*, podpisana w Berlinie 14 marca 1964 roku; *Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Niemieckiej Republiki Demokratycznej o bezwizowym ruchu podróży*, podpisana w Warszawie 17 października 1967 roku (weszła w życie z dniem 28 marca 1970 roku); *Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Niemieckiej Republiki Demokratycznej o wzajemnych podróżach obywateli obu Państw*, podpisana w Warszawie 25 listopada 1971 roku, Dz. U. 1971, Nr 35, poz. 306.

[5] *Konwencja między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Socjalistycznej Republiki Rumuni o zniesieniu obowiązku wiz przy podróżach służbowych i prywatnych*, podpisana w Bukareszcie 28 czerwca 1971 roku, Dz. U. 1972, Nr 1, poz. 1.

[6] *Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Mongolskiej Republiki Ludowej o zniesieniu wiz przy podróżach służbowych i prywatnych*, podpisana w Ułan Bator 23 maja 1975 roku, Dz. U. 1976, Nr 11, poz. 61.

[7] *Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Węgierskiej Republiki Ludowej o zniesieniu obowiązku posiadania wiz*, podpisana w Budapeszcie 18 kwietnia 1964 roku (tekst dokumentu dostępny na stronie www.traktaty.msz.gov.pl).

[8] *Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o bezwizowych podróżach obywateli obu państw*, podpisana w Moskwie 5 lutego 1970 roku, Dz. U. 1970, Nr 15, poz. 129.

[9] *Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii o zniesieniu wiz*, podpisana w Warszawie 3 sierpnia 1963 roku (tekst dokumentu dostępny na stronie www.traktaty.msz.gov.pl).

[10] *Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Kuby o wzajemnym zniesieniu obowiązku wizowego*, podpisana w Warszawie 27 stycznia 1979 roku, Dz. U. 1979, Nr 17, poz. 106.

Działania w tym zakresie rozpoczęto w styczniu 2000 roku, kiedy Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie dostosowania polityki wizowej państwa do standardów UE (nr 3/2000)[11]. Harmonogram działań nałożony na ministra spraw zagranicznych w tej kwestii obejmował: 1) wypowiedzenie umów o ruchu bezwizowym wobec obywateli państw znajdujących się w wykazie załączonym do Rozporządzenia Rady (WE) nr 574/1999[12] oraz 2) wprowadzenie wiz dla obywateli 15 państw, w tym: Azerbejdżanu, Gruzji, Kirgistanu, Tadżykistanu, Turkmenistanu, Kazachstanu, Mołdowy, Białorusi, Ukrainy, Rosji, Mongolii, Kuby, Macedonii, Bułgarii, Rumunii[13]. Dostosowanie polskiej polityki wizowej do standardów europejskich zakładało także wdrażanie ruchu bezwizowego dla przedstawicieli niektórych państw. W tym celu, na lata 2000–2002, zaplanowano zawarcie umów w tym obszarze z: Brazylią, Brunei, Izraelem, Makau, Hongkongiem, Panamą, Paragwajem, Salwadorem, Gwatemalą, Wenezuelą, Watykanem, Singapurem, Australią, Nową Zelandią i Kanadą. Ponadto ruch bezwizowy objął obywateli państw należących do strefy Schengen (na podstawie umowy z marca 1991 roku).

Wpływ wyżej wymienionych czynników sprawił, iż przyjazdy do Polski zyskały na popularności. W 1990 roku przez nasze granice wjechało ponad 18 000 000 cudzoziemców. Był to poziom dotąd niespotykany, bowiem w latach 80. XX wieku liczba ta nie przekraczała 9 000 000. Owa tendencja wzrostowa utrzymywała się przez kolejne dziewięć lat, by w 1999 roku osiągnąć pułap prawie 90 000 000. Liczba odwiedzających nas obcokrajowców była wówczas dziesięciokrotnie wyższa niż w 1989 roku.

Później nastąpił regres. Dopiero zapowiedź akcesji Polski do UE wpłynęła na wzrost ruchu osobowego na granicach. Nie osiągnął on jednak rozmiarów z lat 90. XX wieku. W okresie od 2004 do 2007 roku przyjazdy cudzoziemców utrzymywały się między 61 000 000 a 66 000 000 rocznie.

Należy jednocześnie zaznaczyć, iż procesowi wzrostu napływu obcokrajowców do kraju towarzyszyło zjawisko podnoszenia się liczby osób obcego pochodzenia opuszczających granice Polski.

Z analizy danych wynika, iż najliczniejsze grono cudzoziemców przekraczało polskie granice samochodami i autobusami[14]. Znaczniej mniej osób pokonywało je pieszo, koleją, statkiem czy samolotem. Wzmożony ruch osobowy charakterystyczny był szczególnie dla okresów letnich (wakacyjnych).

---

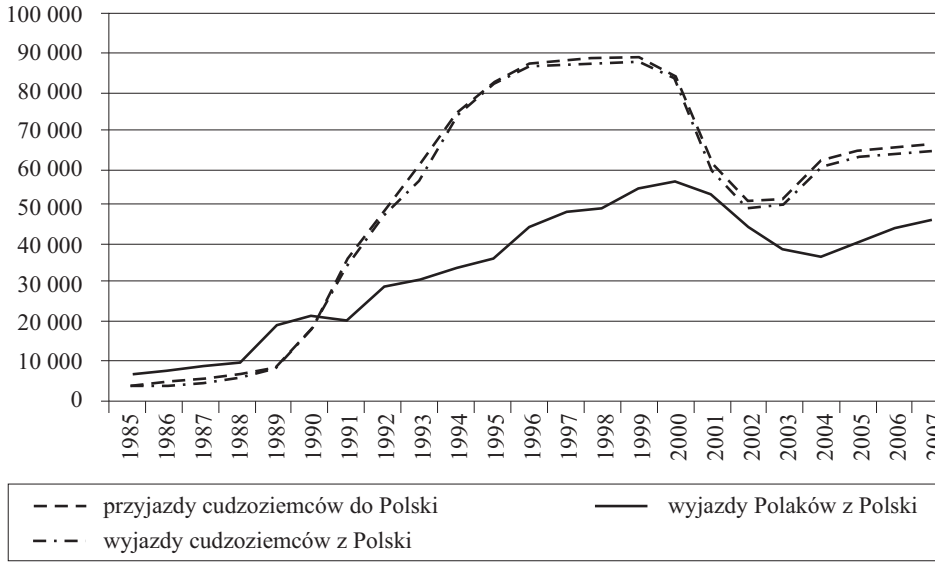
[11] Priorytet 24.2: *Dostosowanie polityki wizowej do systemu wspólnotowego*, http://mis.ueplac.kiev.ua/files/int_exp_doc_899.doc (15.05.2009).

[12] *Rozporządzenie Rady (WE) nr 574/1999 z dnia 12 marca 1999 roku określające państwa trzecie, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu przy przekraczaniu granic zewnętrznych Państw Członkowskich*, Dz.U.UE.L. 1999.72.2 (uchylone z dniem 10 kwietnia 2001 roku *rozporządzeniem Rady (WE) Nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 roku wymieniającym państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu*, Dz.U.UE.L. 2001.81.1).

[13] Priorytet 24.2: *Dostosowanie*..., op. cit.

[14] *Ruch graniczny i wydatki cudzoziemców w Polsce oraz Polaków za granicą* (za lata 1994–2002), GUS, Warszawa 2003.

Wykres 3. Przyjazdy cudzoziemców do Polski na tle wyjazdów Polaków za granicę i wyjazdów cudzoziemców z Polski w latach 1985–2007 (w tys.)



Źródło: *Turystyka (za lata 1994–2007)*, GUS, Warszawa 1995–2008.

Największe natężenie przyjazdów cudzoziemców do Polski odnotowano na granicy z Niemcami. Na tym odcinku, w okresie od 1994 do 2007 roku, do kraju wjechało ponad 500 milionów obcokrajowców, co stanowiło 55% ogólnej liczby zagranicznych przybyszów przekraczających wszystkie polskie granice w tym czasie. Mniej popularne były przejścia z Czechami i Słowacją, choć zajęły one kolejne miejsce po zachodniej granicy. Łącznie przez odcinek południowy przybyło do Polski powyżej 250 milionów osób obcego pochodzenia (26%), z czego 219 milionów przez przejścia graniczne z Czechami. Z kolei na odcinku wschodnim dominowała granica z Ukrainą i Białorusią. Ogólnie przez granicę zewnętrzną Unii Europejskiej na teren RP wjechało 14% wszystkich cudzoziemców, czyli 140 571 400 osób (w latach 1994–2007)[15]. Mało atrakcyjne okazały się natomiast granice: morska oraz lotnicza.

Tabela 3

Przyjazdy cudzoziemców do Polski według granic (w tys.) w latach 1994–2007

Rok	Ogółem	Rosja	Litwa	Białoruś	Ukraina	Słowacja	Czechy	Niemcy	Morska	Lotnicza
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1994	74 253	473	1 032	3 728	2 894	2 676	14 589	47 780	b.d.	b.d.
1995	82 244	679	1 117	4 453	4 389	3 752	19 326	47 341	482	705

[15] Nie licząc granicy morskiej i lotniczej.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1996	87 438,6	946	1 300	4 488	4 831	4 496	23 492	46 565	550	772
1997	87 817,4	985,3	1 661,4	4 146,8	4 944	3 849,8	20 854,6	49 172	1 276,5	927
1998	88 592,4	731,1	1 738,1	3 170	4 392,4	4 092,2	21 373,3	50 700	1 384,2	1 011
1999	89 117,9	1 059,8	1 483,9	5 124,9	4 840,6	3 512,2	18 239,1	52 448,2	1 339,8	1 069,4
2000	84 514,9	1 210	1 390,1	6 514,8	5 743,3	3 133,4	16 803,2	47 046,6	1 512,7	1 160,7
2001	61 431,3	1 042	1 373,4	5 610	5 941,6	2 016,6	13 442,4	29 606,5	1 224,5	1 174,2
2002	50 734,6	853,3	1 314,1	4 632,7	5 404,9	1 790	12 073,5	22 339,2	1 201,1	1 125,8
2003	52 129,8	620	1 328	4 144	4 395	2 572	12 353	24 191	1346	1 182
2004	61 917,8	672	1 504	3 765	4 143	3 531	13 127	32 875	760	1 539
2005	64 606,1	823	1 624	3 889	4 921	3 087	11 715	36 148	395	2 004
2006	65 114,9	865,6	1 808,8	4 141,7	5 242,9	3 374,2	10 814,1	36 076,3	359,3	2 431,9
2007	66 207,8	708,5	1 847,7	4 032,4	4 979,8	3 278,8	10 864,8	37 249,1	362,4	2 884,3

Źródło: *Ruch graniczny i wydatki cudzoziemców w Polsce oraz Polaków za granicą*, GUS (za lata 1994–2002); W. Bartoszewicz, T. Skalska, *Zagraniczna turystyka przyjazdowa do Polski*, Warszawa (za lata 2001–2006), www.intur.com.pl.

Łączna liczba obcokrajowców, która przekroczyła granice Polski od 1991 do 2007 roku wyniosła 1 162 932 100 osób. Wśród przybyszów przeważały osoby posiadające niemieckie obywatelstwo, stanowiąc 57% ogólnej liczby przyjezdnych obcokrajowców w tym okresie. Na drugim miejscu znaleźli się Czesi, których do Polski przyjechało ponad 181 000 000. Kolejne pozycje zajęli Ukraińcy, Białorusini, Słowacy, Rosjanie i Litwini. Należy jednak odnotować, iż wprowadzenie w październiku 2003 roku wiz dla obywateli Ukrainy, Białorusi i Rosji zmniejszyło ich udział w ogólnej liczbie odwiedzających nas cudzoziemców.

W polskim ruchu granicznym prym wiedli zatem mieszkańcy państw ościennych. Ich aktywność była bardzo wysoka i przekroczyła 90% ogółu cudzoziemców w latach 1991–2007. Pozostali obcokrajowcy byli obywatelami Unii Europejskiej oraz pochodzili z Azji, Afryki, Ameryki i Oceanii. Spośród państw członkowskich UE (poza Niemcami) najliczniej reprezentowani byli obywatele: Holandii (5 321 900 osób w latach 1991–2007), Austrii (4 941 800), Francji (4 394 000) oraz Wielkiej Brytanii (4 140 600) i Szwecji (3 394 000).

Tabela 4

Przyjazdy cudzoziemców do Polski według najliczniejszego obywatelstwa w latach 1991–1998 (w tys.)

Państwo	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogółem	36 845,8	49 015,0	60 951,2	74 253,0	82 243,6	87 438,6	87 817,4	88 592,4
Niemcy	20 885,4	30 687,7	42 574,0	47 489,0	47 172,0	46 713,1	49 589,3	51 572,8
Czechy	6 101,9	8 257,6	5 625,1	11 143,0	15 102,1	18 526,6	16 793,1	16 807,8
Ukraina	b.d.	1 951,9	2 301,6	3 154,8	4 735,7	5 212,9	5 351,5	4 824,4
Białoruś	b.d.	1 068,4	1 660,6	2 151,9	3 275,4	3 808,9	3 804,7	2 625,7

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Słowacja	b.d.	b.d.	2 418,2	2 971,7	4 351,2	5 423,3	4 173,6	4 541,6
Rosja	b.d.	672,3	1 546,8	2 403,7	2 313,0	2 165,7	2 036,2	2 061,8
Litwa	b.d.	210,5	1 342,8	1 143,9	1 210,8	1 408,3	1 719,3	1 720,0
Łotwa	b.d.	b.d.	171,7	331,8	439,9	466,9	491,6	533,4
Holandia	159,4	178,9	189,1	340,5	358,9	348,9	347,8	390,4
Austria	133,2	192,8	231,9	292,2	372,1	388,6	371,1	367,4
USA	124,0	130,2	140,8	200,1	201,5	216,8	238,8	270,2
W. Brytania	84,6	145,5	104,8	211,0	191,8	217,5	232,0	247,6
Francja	196,9	181,4	186,5	356,7	321,2	303,3	340,5	357,3
Szwecja	143,6	158,8	177,3	204,6	197,7	199,3	212,0	233,6
Włochy	122,7	110,6	123,5	174,2	171,9	178,5	190,7	194,2
Dania	141,6	122,3	115,3	203,2	170,4	144,0	153,2	152,1
Węgry	179,9	187,3	164,5	178,6	195,9	203,3	206,3	187,7
Estonia	b.d.	b.d.	102,6	223,8	334,2	334,9	363,0	395,5

Źródło: *Turystyka w 1997 roku*, Warszawa 1998, s. 220; *Turystyka w 2005 roku*, Warszawa 2006, s. 102.

Tabela 5

Przyjazdy cudzoziemców do Polski według najliczniejszego obywatelstwa w latach 1999–2007 (w tys.)

Państwo	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem	89 117,9	84 514,9	61 431,3	50 734,6	52 129,8	61 917,8	64 606,1	65 114,9	66 207,8
Niemcy	53 787,9	48 902,7	31 010,5	23 654,7	25 456,5	34 122,1	37 436,3	37 192,1	38 102,7
Czechy	13 491,0	11 985,0	9 276,1	8 313,2	8 826,9	9 285,8	7 855,4	7 101,5	7 292,1
Ukraina	5 302,8	6 184,4	6 417,7	5 853,5	4 829,8	4 523,0	5 278,9	5 641,9	5 443,8
Białoruś	4 640,3	5 919,6	5 197,1	4 241,7	3 830,1	3 522,8	3 650,8	3 911,8	3 861,4
Słowacja	4 234,4	3 913,9	2 642,1	2 126,0	2 896,3	4 047,7	3 378,1	3 421,9	3 209,9
Rosja	2 114,0	2 275,2	1 969,2	1 843,8	1 534,1	1 420,4	1 598,8	1 722,2	1 626,4
Litwa	1 449,5	1 414,3	1 393,2	1 397,7	1 365,8	1 336,0	1 344,2	1 459,4	1 391,7
Łotwa	482,1	421,0	411,7	400,6	421,2	391,7	345,0	409,7	484,6
Holandia	371,3	401,6	337,2	302,9	225,0	263,4	334,7	409,9	362,9
Austria	285,0	304,2	297,5	247,8	265,7	288,3	282,2	304,0	317,8
USA	260,7	288,1	267,8	235,4	250,2	280,8	339,7	353,5	331,0
W. Brytania	236,0	240,3	221,7	201,5	210,6	247,1	345,1	455,4	548,1
Francja	344,4	291,7	230,5	201,5	179,8	194,8	219,6	229,9	258,0
Szwecja	207,7	205,2	191,6	191,1	198,0	213,8	213,7	224,0	222,0
Włochy	185,5	190,7	189,0	185,1	215,2	221,6	247,0	276,2	326,7
Dania	174,4	143,9	122,7	123,1	148,6	118,2	112,4	134,4	149,9
Węgry	163,3	143,0	137,0	138,5	169,9	214,1	248,7	268,1	273,0
Estonia	351,9	258,5	221,8	186,1	194,4	165,6	156,1	185,6	236,1

Źródło: *Turystyka w 2007 roku*, GUS, Warszawa 2008, s. 102, www.intur.com.pl.

Część cudzoziemców przyciągnęła do Polski, szeroko pojęta turystyka[16]. Według szacunkowych danych Instytutu Turystyki, w latach 1996–2007 grupa zagranicznych podróżników liczyła 195 895 000 osób[17], co w ogólnej liczbie wjeżdżających cudzoziemców do kraju stanowiło prawie 15%. Ich liczebność w omawianym okresie podlegała fluktuacji. Spadek odwiedzających utrzymywał się od 1998 do końca 2003 roku. Na tę tendencję wpływ w pierwszych latach nowego stulecia miał ogólnoświatowy trend deprecjacji podróży międzynarodowych związany z wydarzeniami z 11 września 2001 roku w USA. Wzrost zainteresowania odnotowano natomiast w 2004 roku, co zbiegło się z uzyskaniem naszego członkostwa w strukturach unijnych.

Można dostrzec pewien związek pomiędzy pochodzeniem odwiedzających Polskę turystów a długością ich pobytu w naszym kraju. I tak, na pobyty krótkoterminowe decydowali się nasi sąsiedzi, a dłuższym przebywaniem zainteresowani byli natomiast obywatele państw Europy Zachodniej, jak i innych kontynentów. Czas wizyty zależał także od celu przybycia obcokrajowców.

W turystyce zagranicznej do Polski aktywnością wykazywały się cztery nacje. Do nich należeli: Niemcy, Ukraińcy, Białorusini i Rosjanie. Łącznie stanowiły one 69% wszystkich odwiedzających nasz kraj w latach 1996–2007. Udział turystów z UE (poza Niemcami) wyniósł natomiast 12%. W grupie tej znajdowali się obywatele: Belgii, Holandii, Szwecji, Danii, Austrii, Francji i Wielkiej Brytanii. Wśród nich spory udział miała Polonia[18].

Tabela 6

Przyjazdy zagranicznych turystów do Polski (dane szacunkowe w tys.) w latach 1996–2007 według wybranych państw

Rok	Ogólna liczba	UE bez Niemiec	Niemcy	Ukraińcy	Białorusini	Rosja
1	2	3	4	5	6	7
1996	19 410	2 030	6 660	3 200	2 280	1 800
1997	19 520	2 135	6 650	3 285	2 335	1 600
1998	18 780	2 255	6 700	3 180	1 730	1 360
1999	17 950	2 110	6 450	2 920	2 180	1 160
2000	17 400	2 050	5 920	3 090	2 370	1 140
2001	15 000	1 805	4 400	3 080	2 080	980
2002	13 980	1 650	4 160	2 930	1 700	940
2003	13 720	1 645	4 520	2 480	1 620	790

[16] Pod pojęciem tym rozumiano „ogół czynności osób podróżujących i przebywających w miejscach znajdujących się poza ich zwykłym otoczeniem przez okres nieprzekraczalny 12 miesięcy, w celach wypoczynkowych, służbowych lub innych, z wyłączeniem podróży, których głównym celem jest podjęcie pracy zarobkowej". *Turystyka w 2006 roku*, Warszawa 2007, s. 12.

[17] Dane statystyczne obejmują turystów, którzy przynajmniej przez 1 noc korzystali z miejsc zbiorowego lub indywidualnego zakwaterowania oraz tych, którzy przyjechali na 1 noc i nie nocowali.

[18] W. Bartoszewicz, *Cele i motywy*..., op. cit., s. 47–48.

1	2	3	4	5	6	7
2004	14 290	1 790	5 230	2 340	1 460	700
2005	15 200	2 015	5 570	2 535	1 440	735
2006	15 670	2 365	5 440	2 500	1 490	710
2007	14 975	2 495	5 270	2 120	1 350	545
Suma	195 895	24 345	66 970	33 660	22 035	12 460

Źródło: Instytut Turystyki, www.intur.com.pl.

Pod koniec lat 90. XX wieku głównymi motywami przyjazdów zagranicznych turystów do Polski były interesy, turystyka, odwiedziny bliskich oraz zakupy[19]. W nowym stuleciu (2001–2007) pobudki te nie uległy zmianie. Nadal pierwszą pozycję zajmowały przyjazdy służbowe, których odsetek w porównaniu z pozostałymi celami wahał się od 26 do 29%. W porównaniu do poprzedniego okresu wzrosła z kolei liczba wizyt tranzytowych. W 2007 roku osiągnęła ona 19% i była wyższa o 10% w stosunku do 2001 roku. Zmniejszyła się natomiast liczba udających się do nas na zakupy. W 1997 i 1998 roku przekroczyła ona 20% ogółu[20], a od 2001 do 2007 roku oscylowała między 5,7 a 13%. Wśród innych motywacji przyjazdu do Polski, na które wskazywali cudzoziemcy, były także cele zdrowotne, religijne oraz praca dorywcza i przyjazdy szkoleniowe.

Tabela 7

Główne cele wizyt cudzoziemców w Polsce w latach 2001–2007 (w procentach)

Cele	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Zawodowe lub służbowe	26,4	27,0	29,1	25,6	27,1	26,6	27,0
Turystyka	25,0	23,4	28,5	21,4	24,8	20,5	19,0
Odwiedziny	21,4	21,5	22,5	19,9	18,3	17,7	16,0
Tranzyt	9,4	10,6	8,6	12,4	13,2	16,3	19,0
Zakupy	10,1	9,4	5,7	8,4	6,8	12,7	13,0

Źródło: W. Bartoszewicz, T. Skalska, *Zagraniczna turystyka przyjazdowa do Polski*, Warszawa (za lata 2001–2007), Instytut Turystyki, www.intur.com.pl.

Dzięki przyjazdom obcokrajowców wzbogacali się polscy kupcy, restauratorzy, hotelarze i inni usługodawcy. Koszty, które ponosili cudzoziemcy w związku z obecnością w naszym kraju uzależnione były przede wszystkim od celu przyjazdu i długości pobytu. Od 1997 do 2003 roku odnotowywano spadek wydatków zagranicznych przybyszów, co miało bezpośredni związek z malejącą ich liczbą w Polsce. W okresie tym średnie wydatki w przeliczeniu na jedną osobę obniżyły się z 203 do 114 dolarów

[19] W. Bartoszewicz, *Cele i motywy przyjazdów do Polski*, Warszawa 1997, s. 16; W. Bartoszewicz, *Cele i motywy przyjazdów do Polski w 1998 roku*, Warszawa 1999, s. 21.
[20] Ibidem.

amerykańskich. Później zaczęły one rosnąć i w 2007 roku osiągnęły najwyższy poziom – 253 dolarów na osobę.

Tabela 8

Wydatki turystów zagranicznych w Polsce według państw pochodzenia na 1 osobę w USD w latach 1997–2007

Państwo	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Średnia ważona	203	200	159	137	136	132	114	160	156	167	253
Austria	162	157	139	143	171	151	134	143	154	152	236
Belgia	–	–	–	–	–	–	–	196	162	222	402
Holandia	–	–	–	–	–	–	–	203	179	228	383
Benelux	308	236	180	164	179	180	132	–	–	–	b.d.
Białoruś	96	114	91	121	99	116	74	94	92	59	135
Czechy	71	131	127	129	176	146	120	100	112	97	105
Francja	214	212	197	161	170	182	129	178	169	205	394
Litwa	152	142	107	102	111	69	70	106	108	80	147
Niemcy	246	206	170	141	143	145	124	177	186	191	327
Rosja	133	316	156	151	124	88	83	106	85	104	177
Skandynawia	226	202	135	124	128	137	133	147	177	215	384
Słowacja	98	124	115	131	174	150	106	106	116	84	124
Ukraina	170	153	153	115	105	92	76	144	92	134	169
Węgry	–	128	119	146	193	145	119	122	137	129	174
W. Brytania	280	245	231	199	203	193	174	191	190	249	346
Włochy	–	289	234	174	–	191	145	179	148	146	287

Źródło: www.intur.com.pl.

1.1. Przyjazdy na podstawie zaproszeń

Przyjazd obywateli niektórych państw do Polski możliwy był po uzyskaniu wizy. Najczęstszym sposobem wejścia w jej posiadanie było wcześniejsze wystosowanie do takiej osoby zaproszenia.

Instytucję zaproszenia wprowadzono do ustawy o cudzoziemcach z 1997 roku na mocy artykułu 15. Stanowił go dokument urzędowy zaświadczający o posiadaniu przez cudzoziemca środków na pokrycie wjazdu, pobytu w naszym kraju oraz powrotu do ojczyzny. Udowodnienie faktu dysponowania odpowiednimi funduszami potrzebnymi na utrzymanie podczas pobytu w Polsce[21] było jednym z podstawowych warunków wjazdu do kraju, obok posiadania ważnego dokumentu podróży i wizy. Dzięki zaproszeniu, usta-

[21] Cudzoziemiec wjeżdżający do Polski na okres do 3 dni musiał posiadać co najmniej 300 złotych (lub równowartość tej kwoty w obcej walucie). Jeśli wizyta trwała dłużej, to od obcokrajowca wymagano dysponowanie środkami pieniężnymi w wysokości co najmniej 100 złotych na każdy dzień pobytu (lub równowartości w obcej walucie). *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2007 roku w sprawie wysokości środków finansowych, które powinien posiadać cudzoziemiec wjeżdżający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz dokumentów, które mogą potwierdzić posiadanie tych środków*, Dz. U. 2007, Nr 217, poz. 1616 (uchylone 1 stycznia 2009 roku).

wodawca asekurował się przed wpuszczeniem na teren Polski osób niepożądanych oraz przed ponoszeniem dodatkowych kosztów związanych z ich obecnością.

Z inicjatywą zaproszenia cudzoziemca mogli wystąpić:
- obywatel polski zamieszkujący na terenie kraju;
- obywatele państw Unii Europejskiej, EFTA – stron umowy o EOG, Szwajcarii oraz członkowie ich rodzin, mieszkający w Polsce i posiadający prawo pobytu lub prawo stałego pobytu;
- cudzoziemiec przebywający w Polsce legalnie i nieprzerwanie przez co najmniej 5 lat lub posiadający zezwolenie na osiedlenie się lub pobyt rezydenta długoterminowego WE[22];
- osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej z siedzibą w RP (art. 16 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach).

Zaproszenie było ważne przez 12 miesięcy z chwilą wpisania go na wniosek zapraszającego do ewidencji (art. 17 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach). Na jego podstawie podmiot zapraszający zobowiązany był do pokrycia kosztów utrzymania oraz ewentualnego wydalenia obcokrajowca z kraju[23].

W postępowaniu decyzyjnym wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę zapraszającego mógł jednak odmówić lub unieważnić wpisanie zaproszenia do ewidencji (przypadki te określił art. 17 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach).

Liczba zarejestrowanych zaproszeń stanowiła istotną informację o wielkości napływu cudzoziemców do Polski. Rejestr inwitacji dostarczał także danych na temat grup narodowościowych (zamieszkujących w kraju legalnie), które najczęściej zapraszały obcych obywateli, przejmując tym samym na siebie ciężar ich utrzymania w Polsce. Unaocznił on fakt rodzących się diaspor, które w przyszłości mogą być uznane za grupy wsparcia dla nowoprzybyłych.

Analiza danych statystycznych dotyczących wpisu zaproszeń do ewidencji i tu przedstawiona objęła lata 1999–2007. W tym okresie zarejestrowano łącznie 302 152 zaproszenia. Największą popularnością cieszyły się one pod koniec lat 90. XX wieku i na początku nowego stulecia. Wówczas do kraju na owo zaproszenie przyjechało 122 711 cudzoziemców, co stanowiło 40,6% wszystkich zaproszonych do końca 2007 roku. Należy jednocześnie podkreślić, iż integracja naszego kraju ze strukturami europejskimi obniżyła atrakcyjność tej formy, niemniej jednak perspektywa wejścia do strefy Schengen przyczyniła się ostatecznie do wzrostu jej popularności.

Większość cudzoziemców objęta zaproszeniami (72%) wjechała do Polski z inicjatywy naszych rodaków (Tabela 10). Wojewodowie, od 1999 do 2007 roku, na

---

[22] W wersji ustawy z 1997 roku dotyczyło to cudzoziemca posiadającego zezwolenie na osiedlenie się w Polsce, a po nowelizacji w 2001 roku cudzoziemca, przebywającego bezpośrednio przed wystawieniem zaproszenia legalnie przez co najmniej 5 lat w naszym kraju (art. 15 ust. 2).

[23] Dotyczyło to sytuacji uzasadniającej jego wydalenie (podczas pobytu w Polsce i w czasie objętym zaproszeniem) oraz po upływie tego okresu, gdy cudzoziemcowi nie przedłużono wizy, zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, na pobyt rezydenta długoterminowego WE lub nie korzystał z ochrony na terenie Polski, o której mowa w art. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, i pozostał na obszarze państwa polskiego (art. 96 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach).

wniosek Polaków zarejestrowali ogółem 217 049 zaproszeń. Pod koniec lat 90. XX wieku aż do 2003 roku liczba zaproszonych przekraczała rocznie 20 000, a później spadła, by ponownie wzrosnąć po 2005 roku.

Cudzoziemcy, którzy przybywali na zaproszenie obywateli polskich byli, najczęściej naszymi wschodnimi sąsiadami. W gronie tym dominowali obywatele Ukrainy. Ich liczebność przekroczyła 70 000 osób. Poza nimi, do zapraszanych należeli również Rosjanie (43 331) i Białorusini (33 422). Nieco mniej przybyło natomiast obywateli: Mongolii (6745) i Armenii (5241) oraz Mołdowy, Serbii i Czarnogóry. Wyżej wymienione narodowości stanowiły 77,6% ogółu zaproszonych przez Polaków.

Na drugim miejscu pod względem liczby wpisanych do rejestru zaproszeń uplasowały się zaproszenia, które nie zostały ujęte w ustawie o cudzoziemcach, ale wynikały z artykułu 5 umowy zawartej między Rządem Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o wzajemnych podróżach bezwizowych obywateli obu państw[24]. Choć ewidencjonowano je tylko do 2002 roku, to ich procentowy udział w ogólnej liczbie zaproszeń zatwierdzonych przez wojewodów do końca 2007 roku wyniósł 21%. Na podstawie wyżej wymienionej umowy zaproszono 63 755 osób pochodzących z byłych republik ZSRR. Z grupy tej aż 70% odwiedziło Polskę w latach 1999–2000.

Zapraszani byli przede wszystkim obywatele Białorusi i Rosji. Łącznie stanowili oni grono 54 633 osób, czyli ponad 80% korzystających z tej formy (od 1999 do 2002 roku). Na dalszych miejscach byli obywatele: Kazachstanu, Gruzji, Azerbejdżanu i Kirgistanu (Tabela 13).

Znacznie mniejszym zainteresowaniem cieszyły się zaproszenia wystosowane przez cudzoziemców przebywających legalnie w kraju (od co najmniej 5 lat) oraz osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej z siedzibą w Polsce. Z inicjatywy pierwszej grupy wojewodowie wydali 11 739 inwitacji, co stanowiło 3,6% ogółu wpisanych do rejestru zaproszeń (w latach 1999–2007 – tabela 11). Zapraszani byli najczęściej nasi wschodni sąsiedzi, czyli Rosjanie (3548), Ukraińcy (1503) i Białorusini (1273). Poza nimi zaproszenia objęły również obywateli: Wietnamu, Armenii, Mongolii oraz Chin, Indii, Serbii i Czarnogóry. Zapraszanie przedstawicieli tych grup do naszego kraju świadczyło o istniejącej lub rodzącej się diasporze tych narodowości w Polsce, która przebywając legalnie, była w stanie wziąć na siebie koszty utrzymania i powrotu swoich rodaków do ojczyzny.

Najbardziej powściągliwe w zapraszaniu cudzoziemców do państwa polskiego były osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej z siedzibą w Polsce. Łącznie na ich prośbę polskie granice przekroczyło 9609 osób (czyli 3% ogółu z lat 1999–2007 – tabela 12). Roczna liczba inwitacji wahała się od 862 do 1633. Adresatami tych zaproszeń byli szczególnie obywatele Chin (1400), Rosji (1393) i Ukrainy (1325). Na listach zaproszonych, przez wyżej wymienione podmioty, znaleźli się ponadto obywatele Białorusi, Indii, Nigerii, Turcji i Wietnamu.

---

[24] Dz. U. 1980, Nr 13, poz. 41.

Najczęściej rejestracją zaproszeń zajmował się wojewoda mazowiecki. Podmioty uprawnione i rezydujące na tym obszarze wystosowały inwitacje do 92 726 osób spoza terytorium naszego kraju (czyli 30,7%). Fakt ten nie budził zdziwienia, gdyż województwo mazowieckie zamieszkiwane było przez największą liczbę ludności, w tym i cudzoziemców. Ponadto charakteryzowało się ono dużym skupiskiem spółek z kapitałem zagranicznym lub mieszanym, które jako osoby prawne mogły być również podmiotem zaproszenia.

Na drugim miejscu pod względem liczby zapraszających uplasowało się województwo dolnośląskie. Wojewoda tej jednostki terytorialnej do rejestru wpisał 31 091 zaproszeń. Kolejnym terenem było województwo podlaskie. Obszar ten nie był z reguły postrzegany przez cudzoziemców, jako atrakcyjny. Jednakże wspólna granica, między innymi z Białorusią, mogła mieć wpływ na częste kontakty obywateli tego państwa z obywatelami polskimi, które później owocowały ich zapraszaniem. Wojewoda podlaski w latach 1999–2007 przychylił się do zaproszenia łącznie 29 175 cudzoziemców (z czego około 78% przypadło na okres od 1999 do 2000 roku).

Powyżej 10 000 zaproszeń, w ciągu 9 lat, wydali także wojewodowie: lubelski, lubuski, małopolski, pomorski, śląski i zachodniopomorski.

Reasumując, należy podkreślić, iż najczęściej z zaproszeń korzystali obywatele państw sąsiadujących z nami na wschodzie oraz innych państw wchodzących przed 1991 rokiem w skład ZSRR. Niewielu było natomiast mieszkańców państw afrykańskich i reprezentujących Amerykę.

Tabela 9

Liczba zaproszeń wpisanych do rejestru w latach 1999–2007

Lata	A	B	C	D	Razem
1999	39 516	2 141	985	27 054	69 696
2000	32 371	1 680	1 035	17 929	53 015
2001	24 888	1 142	937	12 271	39 238
2002	20 567	1 030	862	6 501	28 960
2003	27 437	979	1 036	–	29 452
2004	16 551	814	874	–	18 239
2005	14 544	976	1 066	–	16 586
2006	19 744	1 344	1 181	–	22 299
2007	21 401	1 633	1 633	–	24 667

A – zaproszenia wystawione przez obywatela polskiego; B – zaproszenia wystawione przez cudzoziemca przebywającego legalnie co najmniej przez 5 lat na terenie Polski; C – zaproszenia wystawione przez osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, mające siedzibę w Polsce; D – zaproszenia wystawione w celu odwiedzenia krewnych i powinowatych lub znajomych, określone w art. 5 *Umowy zawartej między Rządem Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o wzajemnych podróżach bezwizowych obywateli obu państw* (Dz. U. 1980, Nr 13, poz. 41).

Źródło: Dane Urzędu ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

Tabela 10

Liczba zaproszeń typu A wpisanych do rejestru w latach 1999–2007 według najliczniejszej reprezentacji

Lata	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem	39 516	32 371	24 888	20 567	27 437	16 551	14 544	19 774	21 401
Ukraina	8 271	9 679	7 410	5 484	13 372	6 382	4 369	8 120	8 329
Rosja	8 094	6 549	5 667	4 903	4 783	3 107	3 084	3 426	3 718
Białoruś	13 026	6 496	3 699	3 103	2 808	1 255	753	1 054	1 228
Armenia	936	510	393	731	552	567	548	546	458
Turcja	580	534	495	564	566	462	501	492	574
Serbia i Czarnogóra	823	582	462	397	331	369	341	370	421
Mołdowa	253	610	1 028	441	327	271	354	401	461
Mongolia	1 538	1 659	1 287	723	380	236	319	325	278

Źródło: dane Urzędu ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

Tabela 11

Liczba zaproszeń typu B wpisanych do rejestru w latach 1999–2007 według najliczniejszej reprezentacji

Lata	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem	2141	1680	1142	1030	979	814	976	1344	1633
Rosja	624	561	450	325	266	231	308	387	396
Ukraina	231	201	133	107	162	118	88	178	285
Wietnam	76	46	52	55	85	110	143	168	185
Armenia	78	69	40	109	84	62	89	121	181
Mongolia	39	40	47	60	54	57	83	117	109
Białoruś	520	263	107	71	95	47	27	61	82
Chiny	35	29	26	39	22	25	47	44	68
Indie	15	32	24	38	31	28	31	50	53
Serbia i Czarnogóra*	83	77	52	34	22	22	30	35	23

*Jugosławia.

Źródło: Dane Urzędu ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

Tabela 12

Liczba zaproszeń typu C wpisanych do rejestru w latach 1999–2007 według najliczniejszej reprezentacji

Lata	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ogółem	985	1035	937	862	1036	874	1066	1181	1633
Ukraina	87	87	78	82	334	125	121	143	268
Rosja	101	94	87	128	113	182	176	232	280
Chiny	286	215	162	129	71	131	128	103	175
Indie	43	81	61	104	63	69	81	110	161

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Nigeria	7	10	10	19	45	47	56	69	99
Białoruś	140	121	139	71	65	52	26	52	65
Turcja	35	24	22	21	32	28	20	32	31
Wietnam	15	18	9	22	11	15	37	19	29

Źródło: Dane Urzędu ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

Tabela 13

Liczba zaproszeń typu D wpisanych do rejestru w latach 1999–2002 według najliczniejszej reprezentacji

Lata	1999	2000	2001	2002
Ogółem	27 054	17 929	12 271	6 501
Rosja	10 419	4 789	7 027	3 773
Białoruś	15 135	6 747	4 437	2 306
Kazachstan	718	2 334	397	223
Gruzja	477	380	239	118
Azerbejdżan	176	261	124	58
Kirgistan	39	161	13	6

Źródło: Dane Urzędu ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

Tabela 14

Łączna liczba zaproszeń (A, B, C, D) wpisanych do rejestru w latach 1999–2007 według województw

Wojewoda	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem	69 696	53 015	39 238*	28 960	29 452	18 239	16 586	22 299	24 667
Dolnośląski	7 138	6 297	4 365	3 022	2 855	1 960	1 580	1 783	2 091
Kujawsko-pomorski	1 317	1 098	890	860	734	519	504	578	773
Lubelski	3 067	3 012	2 423	1 837	1 935	904	672	1 000	1 082
Lubuski	3 162	2 234	1 531	902	1 029	652	589	739	667
Łódzki	1 787	1 369	994	803	621	395	419	550	816
Małopolski	1 484	1 689	1 238	1 106	1 419	1 056	919	1 092	1 204
Mazowiecki	17 539	14 093	12 462	8 845	10 101	6 087	5 862	8 717	9 020
Opolski	1 800	1 756	1 003	763	571	230	279	486	507
Podkarpacki	1 065	1 485	1 376	1 035	2 039	733	504	553	795
Podlaski	16 064	6 699	2 510	1 295	720	411	417	466	593
Pomorski	3 465	2 758	2 286	1 955	1 536	1 078	893	1 332	1 568
Śląski	4 198	3 850	2 901	2 115	1 982	1 462	1 369	1 844	2 014
Świętokrzyski	957	914	730	653	671	357	347	450	450
Warmińsko-mazurski	2 585	1 950	1 393	926	530	417	353	524	663
Wielkopolski	1 388	1 207	962	948	969	764	694	828	1 069
Zachodniopomorski	2 680	2 604	2 164	1 895	1 740	1 214	1 185	1 357	1 355

* w zestawieniu Urzędu ds. Cudzoziemców suma wynosi 39 238 – związane jest to z dwukrotnym umieszczeniem w tabeli województwa podlaskiego. W pierwszym przypadku liczba zaproszeń wynosi 2510, a w drugim 10. Po podliczeniu danych z 2001 roku suma powinna być równa 39 228.

Źródło: Dane Urzędu ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

1.2. Przyjazdy na podstawie wiz

Zgodnie z międzynarodową praktyką, przekraczanie granic odbywało się na podstawie dokumentów podróży i pozwolenia w formie wizy. Wymóg legitymowania się wizą obowiązywał przy wjeździe do większości krajów. Na tym tle wyróżniały się jedynie państwa europejskie należące do układu z Schengen. Zniosły one między sobą bariery w przemieszczaniu się osób, co oznaczało, że obywatele Unii Europejskiej, członkowie ich rodzin oraz obywatele państw, z którymi zawarto umowy o ruchu bezwizowym, zwolnieni zostali z obowiązku ubiegania się o ten dokument. Polska dołączyła do tego grona 21 grudnia 2007 roku.

Ułatwienia w przekraczaniu granic nie objęły jednak obywateli państw trzecich niezrzeszonych w UE, nienależących do EOG (Islandii, Norwegii, Lichtensteinu) i Szwajcarii. Dla nich liberalizacja swobody ruchu osobowego i otwarcie granic wewnątrz krajów członkowskich Unii Europejskiej oznaczały wprowadzenie restrykcji. Pełna lista państw (ponad 100), których obywatele zobowiązani zostali do posiadania wizy przy przekraczaniu zewnętrznych granic UE opublikowana została w załączniku do rozporządzenia Rady (WE) nr 574/1999[25]. W akcie tym ujęto także wyłączenia od tej reguły (art. 1 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 1 i 2).

Dostosowanie do wymogów unijnych w zakresie polityki wizowej wiązało się także z wdrożeniem Systemu Informacji Schengen (SIS) i Systemu Informacji Wizowej (VIS)[26].

Polityka wizowa stanowiła część polityki imigracyjnej. Na jej podstawie państwo kontrolowało i regulowało wjazdy oraz przejazdy cudzoziemców przez swoje teryto-

---

[25] Załącznik Wspólny wykaz określony w art. 1. *Rozporządzenie Rady (WE) nr 574/1999 z dnia 12 marca 1999 roku określające państwa trzecie, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu przy przekraczaniu granic zewnętrznych Państw Członkowskich*, Dz.U.UE.L. 1999.72.2. Akt ten obowiązywał do 10 kwietnia 2001 roku. Uchylony został przez *Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 roku wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu*, Dz.U.UE.L. 2001.81.1. Listy te podlegają ciągłym zmianom. Są one aktualizowane na bieżąco. Kolejne zmiany miały miejsce w czerwcu 2005 roku oraz w 2007 roku.

[26] System Informacyjny Schengen (SIS) jest komputerową bazą danych (od 2007 roku rozpoczęto pracę nad SIS II – *rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 roku w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji SIS II*, Dz. U.UE.L. 2006.381.4). Zawiera ona informacje o osobach lub przedmiotach przekraczających granice Schengen lub znajdujących się na ich terenie. Dotyczy to osób poszukiwanych czy mających zakaz wjazdu na obszar Schengen. Organami uprawnionymi do wglądu w dane SIS są między innymi: Straż Graniczna, Policja, ABW, Żandarmeria Wojskowa, CBA, Służby Celne, organy kontroli skarbowej, sądy, prokuratura, Szef Urzędu ds. Cudzoziemców. *Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 roku o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym*, Dz. U. 2007, Nr 165, poz. 1170. Zadaniem drugiego z wymienionych systemów informacyjnych (VIS) jest z kolei wymiana informacji wizowej między państwami członkowskimi w celu lepszej jej koordynacji i poprawy współpracy konsularnej. Wpisów w nim mogą dokonywać: Służba Graniczna, konsul, wojewoda, minister spraw zagranicznych, Szef Urzędu ds. Cudzoziemców, Policja (art. 5 ww. ustawy). Więcej na ten temat: *Podręcznik Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) oraz Systemu Informacji Wizowej (VIS). Akty prawne*, Warszawa styczeń 2007.

rium. Był to środek administracyjnej kontroli międzynarodowego ruchu osobowego[27]. Zgodnie z polskim ustawodawstwem, pod pojęciem wizy rozumiano zezwolenie wydane cudzoziemcowi w celu wjazdu na teren kraju i państw grupy Schengen, przejazdu przez nie oraz pobytu na jego obszarze w czasie, w celu i na warunkach określonych w tym dokumencie.

Wiza była zatem swego rodzaju potwierdzeniem braku jakichkolwiek przeszkód do przyjęcia obcokrajowca w granicach kraju. Wydanie jej leżało w gestii organów: polskich[28], państw obszaru Schengen lub innych, których właściwość w tej sprawie wynikała z umów międzynarodowych obowiązujących Polskę (art. 4 pkt 5 ustawy o cudzoziemcach z 2003 roku). Wiza obejmowała ściśle określony czas. Przed upływem jej ważności cudzoziemiec musiał opuścić granice naszego państwa.

Rodzaje wiz, które przewidywała ustawa o cudzoziemcach, podlegały ciągłym zmianom. Wspomniany wyżej akt w wersji z 1997 roku dzielił je na cztery rodzaje: pobytową, pobytową z prawem do pracy, repatriacyjną i tranzytową (art. 7 ust. 1). Nowa ustawa o cudzoziemcach z 2003 roku (wraz z późniejszymi zmianami) wprowadziła rozróżnienie na: lotniskową, tranzytową, wjazdową, pobytową, dyplomatyczną, służbową, kurierską i dyplomatyczną tranzytową (art. 26). Nowelizacja tego aktu w 2007 roku utrzymała w mocy powyższy podział. Nowościami było jedynie rozszerzenie możliwości przyznania wizy pobytowej i podziału jej na jednolitą i krajową[29] oraz wprowadzenie wizy wjazdowej tylko w celu repatriacji (art. 26)[30].

Pierwsza ze wspomnianych wiz uprawniała do wjazdu i pobytu w strefie tranzytowej lotniska po udowodnieniu przez cudzoziemca, że była ona niezbędna do odbycia planowanej podróży. Wydawano ją na okres nieprzekraczający 2 dni (art. 27). Nieco dłuższy czas ważności zachowywała wiza tranzytowa do 5 dni, licząc od dnia wjazdu na teren obszaru Schengen. Upoważniała ona do przejazdu przez Polskę i inne państwa należącego do tego obszaru. Otrzymywał ją cudzoziemiec, który posiadał prawo wjazdu do państwa docelowego lub graniczącego z RP (art. 28).

Kolejnym rodzajem wizy, którą uwzględniała ustawa o cudzoziemcach, była wiza wjazdowa[31]. Uprawniała ona do jednokrotnego wjazdu na obszar Polski. Przed nowe-

---

[27] J. Białocerkiewicz, *Cudzoziemcy w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Toruń 2001, s. 97.

[28] Mógł to być: konsul, wojewoda, minister spraw zagranicznych, komendant placówki Straży Granicznej.

[29] Poza wcześniejszymi przypadkami udzielenie wizy pobytowej wiązało się także z faktem: „– n) przesiedlenia się jako członek najbliższej rodziny repatrianta, o realizacji zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE, p) dołączenia do obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej lub przebywania z nim, r) udziału w programie wymiany kulturalnej lub edukacyjnej albo programie pomocy humanitarnej lub programie wakacyjnej pracy studentów, s) innym niż określone w lit. a–r".

[30] Uprawniała do jednokrotnego wjazdu do naszego kraju. Okres jej ważności wyniósł rok (art. 29).

[31] Do lipca 2007 roku wydawana była w celu: repatriacji, przesiedlenia się jako członek najbliższej rodziny repatrianta, realizacji zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony lub zezwolenia na osiedlenie się; realizacji zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE, przebywania lub dołączenia do

lizacją ustawy w 2007 roku wydawana była cudzoziemcowi, który przed lub z chwilą przekroczenia granicy mógł liczyć na inny tytuł prawny umożliwiający mu legalny pobyt na terytorium RP (art. 29). Po wprowadzonych zmianach przepis ten odnosił się tylko do zagadnienia repatriacji. W obu przypadkach wiza wjazdowa zachowywała ważność przez rok. Do lipca 2007 roku wydawano ją także każdemu cudzoziemcowi, który uzyskał jedno z trzech zezwoleń regulujących jego legalny status pobytu przed przekroczeniem polskiej granicy. Do nich należały zezwolenia na: zamieszkanie na czas oznaczony, osiedlenie się lub pobyt rezydenta długoterminowego WE (art. 30).

Inną wizą ujętą w polskim ustawodawstwie była wiza pobytowa[32]. Do momentu nowelizacji ustawy w grudniu 2007 roku wydawana była ona w formie krótkoterminowej lub długoterminowej. Później rozróżniona została na jednolitą i krajową[33]. Pierwsza z nich uprawniała do wjazdu i nieprzerwanego pobytu na terenie państw Schengen lub kilku pobytów trwających przez okres co najmniej 3 miesięcy w okresie 6 miesięcy liczonych od dnia pierwszego wjazdu na ten obszar. Druga z kolei dotyczyła wjazdu i nieprzerwanego pobytu na terenie Polski lub kilku pobytów następujących po sobie w okresie jednego roku (maksymalnie do 5 lat – art. 31 ust. 6). Na podstawie zmian w ustawie o cudzoziemcach wizę pobytową krajową można było wydać także małoletniemu cudzoziemcowi urodzonemu na terenie Polski. Z wnioskiem w tej sprawie występował jego przedstawiciel ustawowy, który przebywał w RP na podstawie wizy (art. 34 ust. 1). Ich ważność pokrywała się z okresem obowiązywania wizy wnioskodawcy.

---

obywatela państwa członkowskiego UE, państwa EOG nienależącego do Unii lub państwa niebędącego stroną umowy o EOG, którego obywatele mogą korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez to państwo ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi (art. 26 pkt 3). Później można było ją otrzymać tylko w celu repatriacji.

[32] Wydawana była w celu: „a) turystycznym, b) odwiedzin, c) udziału w imprezach sportowych, d) prowadzenia działalności gospodarczej, e) prowadzenia działalności kulturalnej lub udziału w konferencjach międzynarodowych, f) wykonywania zadań służbowych przez przedstawicieli organu państwa obcego oraz organizacji międzynarodowej, g) udziału w postępowaniu w sprawie o udzielenie azylu, h) wykonywania pracy, i) naukowym, szkoleniowym, dydaktycznym, j) korzystania z ochrony czasowej, k) przyjazdu z przyczyn, o których mowa w art. 33 ust. 1, l) pobytu małoletniego, o którym mowa w art. 34, m) o którym mowa w art. 44 ust. 3, art. 61 ust. 3 lub art. 71a ust. 3, n) przesiedlenia się jako członek najbliższej rodziny repatrianta, o) realizacji zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE, p) dołączenia do obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej lub przebywania z nim, r) udziału w programie wymiany kulturalnej lub edukacyjnej albo programie pomocy humanitarnej lub programie wakacyjnej pracy studentów, s) innym niż określone w lit. a–r" (art. 26 pkt 4 w wersji *ustawy z dnia 24 maja 2007 roku o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. 2007, Nr 120, poz. 818).

[33] *Ustawa z 24 sierpnia 2007 roku o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym* (Dz. U. 2007, Nr 165, poz. 1170) poprzez art. 41 dokonała zmian w ustawie o cudzoziemcach dodając w art. 4 punkty 5a i 5b, które odnosiły się do wizy jednolitej i krajowej. Kolejna zmiana w tym zakresie miała miejsce w maju 2010 roku – wiza jednolita zastąpiona została wizą Schengen (*ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 roku o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. 2010, Nr 81, poz. 531).

Poza wyżej wymienionym wizami w Polsce funkcjonowały także wizy: dyplomatyczna, służbowa i kurierska, które wydawane były jako wizy krajowe. Upoważniały one posiadaczy do wjazdu na teren naszego kraju w okresie 6 miesięcy od daty jej wystawienia oraz do pobytu i wyjazdu w okresie w niej określonym (art. 35 ust. 1). W przypadku wiz: dyplomatycznych i służbowych okres pobytu wynosił do 3 miesięcy, a kurierskiej do 10 dni (chyba że umowa lub powszechnie uznany zwyczaj stanowił inaczej).

Dane statystyczne dotyczące wielkości udzielonych wiz zbierane były przez Urząd ds. Cudzoziemców. Zestawienia te obejmowały okres od 1999 roku i dzieliły je na trzy kategorie, a mianowicie na wizy: pobytową, z prawem do pracy i tranzytową.

Z analizy rejestru za lata 1999–2007 wynika, iż polskie granice przekroczyło na podstawie wiz ponad 100 000 cudzoziemców. Najwięcej z nich skorzystało z tej formy zezwolenia w 1999 i 2000 roku. Później ich liczba zaczęła spadać. Tendencja ta trwała do końca 2004 roku, by w kolejnych latach wzrosnąć. Szczególnie odnosiło się to do 2007 roku, w którym od stycznia do grudnia przez polskie granice na podstawie wiz wjechało 15 862 cudzoziemców. Niewątpliwie praktyka ta miała związek z wejściem RP do strefy Schengen i zapowiedzią utrudnień dla obywateli państw trzecich chcących przekroczyć wschodnią granicę Polski, czyli zewnętrzną granicę UE.

Spośród trzech wyżej wymienionych rodzajów wiz największą popularnością wśród obcokrajowców cieszyła się wiza pobytowa. Dzięki niej do kraju wjechały i przebywały w nim 99 423 osoby, co stanowiło 92,6% ogółu posiadaczy wiz od 1999 do 2007 roku.

Tabela 15

Liczba wydanych wiz w latach 1999–2007

Lata	Wiza			
	z prawem do pracy	pobytowa	tranzytowa	razem
1999	2 015	17 959	3	19 977
2000	1 064	12 382	5	13 451
2001	1 444	9 788	0	11 232
2002	2 465	6 719	0	9 184
2003	911	7 836	0	8 747
2004	16	7 778	0	7 794
2005	12	10 192	0	10 204
2006	11	10 939	0	10 950
2007	32	15 830	0	15 862
Razem	7 970	99 423	8	107 401

Źródło: Dane Urzędu ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

Obcokrajowcy posługujący się wizą pobytową pochodzili na ogół z dwóch kontynentów – Europy i Azji (łącznie 89% w latach 2001–2005). Wśród nich dominowali Ukraińcy, którzy otrzymali ponad 20 tysięcy takich zezwoleń (od 1999 do 2007 roku).

Wzrost zainteresowania obywateli Ukrainy tego typu wizą był widoczny od roku 2004, kiedy w ciągu tych 12 miesięcy wydano im 1626 wiz pobytowych. Dwa lata później wskaźnik ten przekroczył 3000, a w 2007 roku urósł do poziomu 4364 (Tabela 19). Ów przyrost związany był z faktem wprowadzenia od 21 grudnia 2007 roku opłat za wydawanie wiz, które wcześniej Ukraińcy mogli nabywać bezpłatnie.

Tabela 16

Liczba wydanych wiz w latach 2001–2005 według kontynentów

Kontynent	2001		2002		2003		2004		2005	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Afryka	26	580	40	443	26	416	0	354	2	478
Ameryka	86	692	128	443	23	282	1	184	2	355
Azja	225	2263	566	1898	272	4150	3	4343	2	5052
Europa	1092	6135	1712	3816	589	2886	12	2838	6	4230
Oceania	15	71	16	101	1	74	0	18	0	17
Inne	0	47	3	18	0	28	0	41	0	60

A – wiza z prawem do pracy, B – wiza pobytowa.

Źródło: Dane Urzędu ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

Nieco mniej wiz pobytowych trafiło do obywateli Wietnamu. Na ich podstawie w Polsce przebywały 11 002 osoby z tego państwa (1999–2007). Kolejni to obywatele: Armenii (8324), Rosji (7120) i Białorusi (6643). W gronie cudzoziemców posiadających tego typu zezwolenie, znaleźli się także obywatele: Chin, Indii, Mongolii i Turcji. Wizy pobytowe otrzymali ponadto Amerykanie (3037 osób) oraz mieszkańcy Afryki.

Ponad 48 000 wiz wystawił wojewoda mazowiecki (od 1999 do 2007 roku). Stanowiło to 49% wszystkich zezwoleń wydanych przez szesnastu przedstawicieli terenowych organów administracji rządowej w kraju. Poza nim do 9417 wniosków w sprawie wiz pobytowych pozytywnie przychylił się wojewoda dolnośląski, a małopolski do 6748.

Drugim rodzajem wizy ujmowanej w statystykach była wiza z prawem do pracy. Otrzymało ją w latach 1999–2007 ogólnie 7970 obcokrajowców. Niemalże wszystkie z nich (99,5%) zostały przyznane do końca 2003 roku, a w kolejnych okresach ich liczba diametralnie spadła. Deprecjacja tego rodzaju wizy wynikała z liberalizacji przepisów dotyczących zatrudniania cudzoziemców w kraju, w tym z ułatwieniami dla obywateli Ukrainy, Białorusi i Rosji wprowadzonymi w 2007 roku.

W grupie imigrantów posiadających tę kategorię wiz dominowały osoby z Europy. Najwięcej z nich otrzymali Ukraińcy – ponad 1000 zezwoleń (w okresie 9 lat). Posiadaczami wizy z prawem do pracy stali się także obywatele państw należących do UE – między innymi Wielkiej Brytanii, Niemiec i Francji (szczególnie do końca grudnia 2003 roku). Z kolei kontynent azjatycki reprezentowali przede wszystkim Wietnamczycy oraz obywatele z Indii.

Tabela 17

Liczba wydanych wiz w latach 1999–2007 według organu wydającego

Wojewoda	1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Dolnośląski	194	2 123	206	1 566	212	1 449	174	735	68	872	0	537	0	438	2	824	10	873
Kujawsko-pomorski	51	293	33	187	113	250	229	350	103	377	6	237	0	249	1	296	1	332
Lubelski	20	752	16	539	13	404	8	188	3	157	0	151	0	89	0	244	0	239
Lubuski	134	597	92	363	72	194	146	275	66	275	0	156	0	226	0	202	0	245
Łódzki	181	1 146	128	834	97	761	122	501	47	401	0	294	0	60	0	87	0	212
Małopolski	47	1 343	26	804	27	649	9	403	17	427	0	1 496	0	142	1	383	0	1 101
Mazowiecki	1 024	7 458	364	5 099	388	3 292	679	1 784	236	3 090	0	3 258	0	7 496	5	7 141	1	10 270
Opolski	41	551	42	373	46	292	55	216	3	126	0	53	0	49	0	58	0	72
Podkarpacki	1	237	3	246	11	233	7	284	1	163	0	113	0	117	0	205	14	366
Podlaski	18	192	2	153	0	206	0	159	0	85	0	63	0	67	0	77	0	17
Pomorski	51	890	28	507	191	478	633	551	248	416	3	379	9	324	1	360	4	402
Śląski	162	735	54	470	171	429	251	407	36	393	4	423	3	283	1	464	0	768
Świętokrzyski	17	385	9	156	4	91	0	83	2	137	0	53	0	44	0	43	0	60
Warmińsko-mazurski	17	227	9	187	21	116	4	105	5	159	0	44	0	35	0	43	0	57
Wielkopolski	46	785	31	595	60	662	128	508	68	491	3	430	0	510	0	366	2	607
Zachodniopomorski	11	245	21	303	18	282	20	170	8	267	0	91	0	63	0	146	0	209

A – wiza z prawem do pracy, B – wiza pobytowa.

Źródło: Dane Urzędu ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

Najwięcej cudzoziemców na podstawie wizy z prawem do pracy przebywało w województwie mazowieckim. Łącznie w latach 1999–2007 otrzymało ją 2697 obcokrajowców, czyli 34%. Powyżej tysiąca wiz wydał także wojewoda pomorski. Na pozostałych obszarach liczba ta była znacznie mniejsza, a w trzech województwach nie przekroczyła 37 wiz w ciągu 9 lat (wojewoda podlaski wydał 20 wiz, podkarpacki – 37, a świętokrzyski – 32).

Niewielką popularnością w kraju cieszyła się natomiast wiza tranzytowa. W badanym okresie, tj. od 1999 do 2007 roku, skorzystało z niej jedynie 8 cudzoziemców. Spośród nich trzy wizy przyznał w 1999 roku wojewoda dolnośląski, a resztę rok później – wojewoda mazowiecki. Wizy te otrzymało trzech bezpaństwowców, czterech obywateli Nowej Zelandii i jeden obywatel Rosji w 2000 roku[34].

Tabela 18

Liczba wydanych wiz z prawem do pracy w latach 1999–2007 według najliczniejszej reprezentacji

Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem	2015	1064	1444	2465	911	16	12	11	32
Białoruś	85	165	35	104	29	1	0	0	0
Bułgaria	165	124	51	77	17	0	0	0	0
Francja	94	39	75	86	24	1	0	0	0
Indie	105	55	55	73	20	1	1	0	0
Niemcy	106	79	88	166	86	0	0	0	0
Rosja	155	51	72	149	47	3	2	2	1
Turcja	89	60	56	111	83	1	2	0	0
Ukraina	269	186	255	420	130	4	1	2	14
USA	108	28	59	90	13	0	2	1	0
Wielka Brytania	103	52	217	167	38	1	0	0	0
Wietnam	86	15	78	248	131	0	0	1	0

Źródło: Dane Urzędu ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

Tabela 19

Liczba wydanych wiz pobytowych w latach 1999–2007 według najliczniejszej reprezentacji

Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ogółem	17 959	12 382	9 788	6 719	7 836	7 778	10 192	10 939	15 830
Armenia	754	291	237	370	1467	1 596	1 104	1 032	1 473
Białoruś	1 234	834	876	580	355	317	592	707	1 148
Chiny	377	277	169	132	151	105	215	326	773
Francja	560	390	203	85	50	19	0	0	0
Indie	306	209	197	186	158	181	324	360	393

[34] Dane Urzędu ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Mongolia	199	105	136	154	157	153	225	197	303
Rosja	1 607	1 119	836	599	456	408	639	667	789
Turcja	179	160	118	125	141	127	210	325	447
Ukraina	2 659	2 363	1 830	1 045	935	1 626	2 449	3 072	4364
USA	933	592	395	195	85	85	202	266	284
Wietnam	534	205	208	238	1 667	1 665	2 153	1 679	2 653

Źródło: Dane Urzędu ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

2. Imigracja rejestrowana na pobyt stały i czasowy

Część tego rozdziału poświęcona zostanie napływowi imigrantów na pobyt stały i czasowy. Analiza danych tu zaprezentowanych dotycząca wielkości, kierunków przybycia i cech demograficznych została oparta na materiałach zgromadzonych w Powszechnym Elektronicznym Systemie Ewidencji Ludności (PESEL), a następnie przetworzonych przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) i opublikowanych w Rocznikach Statystycznych i Demograficznych. Informacje w nich zawarte dotyczyły stanu liczebnego osób przybyłych z zagranicy, które dokonały zameldowania w Polsce na pobyt stały i czasowy.

Zgodnie z metodologią przyjętą przez GUS za migrację na pobyt stały uznawano osiedlenie się na stałe w innym kraju, natomiast migracja czasowa definiowana była jako pobyt (poza miejscem stałego przebywania) trwający dłużej niż 2 miesiące, a od 2006 roku ponad 3 miesiące[35]. Dokonując egzegezy i porównań danych od 2006 roku z latami poprzednimi, należy mieć na uwadze powyższą zmianę.

Warto również podkreślić, że GUS pod pojęciem imigranta rozumiał nie tylko cudzoziemców, czyli osoby pozbawione polskiego obywatelstwa, ale także Polaków mieszkających na stałe za granicą i przybyłych do ojczyzny na określony czas. Analiza danych ujawniła jednak pewną niekonsekwencję, tzn. zbiory danych za lata 1997 i 1998 ujmowały tylko cudzoziemców przebywających w kraju tymczasowo z pominięciem osób polskiego pochodzenia. W następnych latach obie te kategorie zostały zsumowane, a od 2005 roku przedstawiono je łącznie oraz oddzielnie dla obu grup, czyli obcokrajowców i osób polskiego pochodzenia. Ponadto informacje dotyczące obywatelstwa osób meldujących się na stałe GUS eksponował od 1996 roku[36]. Wiele trudności sprawiała także egzegeza migracji zagranicznych do Polski od początku lat 90. XX wieku na okres czasowy. Problemy te wynikały z braku danych statystycznych na ten temat sprzed 1995 roku, gdyż GUS nie zajmował się zbieraniem takich informacji[37].

---

[35] *Migracje zagraniczne ludności 2002*, GUS, Warszawa 2003, s. 28.

[36] K. Głąbicka, B. Sakson, *Imigracja do Polski w świetle danych i statystyki*, w: K. Głąbicka, E. Kępińska, P. Koryś, B. Sakson, *Imigracja do Polski w świetle urzędowych statystyk*, „Prace Migracyjne" 1997, nr 5, s. 14.

[37] M. Okólski, *Imigranci. Przyczyny napływu, cechy demograficzno-społeczne, funkcjonowanie w społeczeństwie polskim*, „Prace Migracyjne" 1998, nr 17, s. 17.

Zjawisko rejestrowanej migracji na pobyt stały i czasowy charakterystyczne było dla naszego kraju od początków lat 90. XX wieku. Cudzoziemcy zobligowani zostali do zameldowania się w miejscu stałego lub czasowego pobytu. Ciążył na nich także obowiązek wymeldowania się.

Obcokrajowcy meldowali się na stałe, gdy mieli zamiar całkowicie związać się z Polską. Tymczasem meldunek na określony czas nie tyle wymuszał rezygnację z miejsca swojego stałego pobytu, co nakazywał dopełnienie formalności przez osoby przebywające na terenie RP dłużej niż 3 miesiące (od 2006 roku). Zgodnie z prawem, w tym samym czasie można było mieć tylko jedno miejsce czasowego pobytu. Cudzoziemiec mógł zameldować się na czas nie dłuższy niż określony w wizie, umowie o ruchu bezwizowym lub zezwoleniu na zamieszkanie na czas oznaczony[38]. Obowiązku meldunkowego na pobyt czasowy należało dokonać najpóźniej przed upływem czwartej doby (licząc od momentu przekroczenia polskiej granicy – art. 24 ust. 4 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych[39]). Cudzoziemcy przebywający w hotelu, zakładzie udzielającym pomieszczenia w związku z pracą, nauką, leczeniem lub wypoczynkiem musieli to uczynić przed upływem 24 godzin od chwili przybycia. Jeśli zameldowanie na pobyt czasowy trwało do 3 miesięcy, to formalności sprowadzały się do ustnej informacji w urzędzie gminy właściwym ze względu na miejsce pobytu obcokrajowca w obecności właściciela lokalu lub innego podmiotu, który posiadał tytuł prawny do zajmowanego pomieszczenia mieszkalnego. Zgłaszając dane (o których mowa w art. 44a ust. 5 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych), należało przedstawić dokument stwierdzający tożsamość meldowanego lub inny pozwalający na ustalenie tożsamości. Dane wpisywane były do książki zameldowań[40]. Gdy pobyt się przedłużył do ponad 3 miesięcy, to należało złożyć stosowny wniosek w urzędzie gminy (miasta) właściwym ze względu na miejsce zamieszkania i przedłożyć wymagane dokumenty wymienione w art. 26 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

2.1. Imigracja na stałe

W historii powojennej Polski największe fale imigracji na stałe do kraju miały miejsce w trzech różnych okresach. Były to: lata po zakończeniu II wojny światowej, okres w drugiej połowie lat 50. XX wieku oraz lata po 2005 roku, kiedy liczba przy-

---

[38] § 17 *Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2002 roku w sprawie zgłaszania i przyjmowania danych niezbędnych do zameldowania i wymeldowania oraz prowadzenia ewidencji ludności i ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych*, Dz. U. 2002, Nr 236, poz. 1999.

[39] *Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 roku o ewidencji ludności i dowodach osobistych*, Dz. U. 2006, Nr 139, poz. 993.

[40] § 9 *Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2002 roku w sprawie zgłoszenia i przyjmowania danych niezbędnych do zameldowania i wymeldowania oraz prowadzenia ewidencji ludności i ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych*, Dz. U. 2002, Nr 236, poz. 1999.

jazdów do państwa polskiego na stałe przekroczyła 10 000 osób. Nie był to jednak imponujący wynik zważywszy na dane pochodzące z dwóch wcześniejszych napływów, w których przybyło do Polski ponad 2 000 000 (w 1945 roku) i 90 000 osób (lata 1957–1958). Jednakże od początku lat 60. XX wieku po raz pierwszy w 2006 roku grono osiedlających się na stałe osiągnęło taki stan.

Na tle państw europejskich byliśmy krajem o niskim poziomie imigracji na stałe. Podczas gdy w 2007 roku napływ cudzoziemców do Polski wyniósł 14 995, to na przykład w Hiszpanii przekroczył on 958 000, w Wielkiej Brytanii 577 000, a we Włoszech 558 000[41]. Konfrontacja tych danych z samymi tylko naszymi sąsiadami również pozwalała na podtrzymanie tezy o małej atrakcyjności Polski jako kraju na osiedlenie się. Spośród najbliższych nam geograficznie państw najwięcej imigrantów przyciągnęły Niemcy, do których w 2007 roku przybyło na stałe 680 766 obcokrajowców. Popularniejsi od nas byli także południowi sąsiedzi: do Czech wyemigrowało 102 511 osób, a do Słowacji 16 265 obcokrajowców. Jedynie granice Litwy przekroczyło mniej imigrantów, bo tylko 8609, ale za to na teren Rosji wjechały z zamiarem osiedlenia się na stałe 286 953 osoby[42]. Niestety statystyki nie ujęły pozostałych naszych wschodnich sąsiadów, a mianowicie Białorusi i Ukrainy.

Ogółem w latach 1950–2007 z zagranicy przybyło do Polski ponad 470 000 osób. Saldo migracji zagranicznych do kraju było jednak ujemne, co oznaczało że emigracja przewyższała imigrację (jedynie w latach 1952, 1955, 1956 i 1959 różnica między napływem a odpływem ludności była dodatnia)[43].

Tabela 20

Migracje na pobyt stały do Polski w latach 1945–2007 (w zaokrągleniu)

Lata 40.	Lata 50.	Lata 60.	Lata 70.	Lata 80.	Lata 90.	I dekada XXI w.
1	2	3	4	5	6	7
–	1950 8100	1960 5 700	1970 1 900	1980 1 500	1990 2 600	2000 7 300
–	1951 3 400	1961 3 600	1971 1 700	1981 1 400	1991 5 040	2001 6 600
–	1952 3 700	1962 3 300	1972 1 800	1982 900	1992 6 500	2002 6 600
–	1953 2 000	1963 2 500	1973 1 400	1983 1 200	1993 5 900	2003 7 000
–	1954 2 800	1964 2 300	1974 1 400	1984 1 600	1994 6 900	2004 9 500
1945 2 283 000	1955 4 700	1965 2 200	1975 1 800	1985 1 600	1995 8 100	2005 9 400

[41] *Rocznik Demograficzny 2009*, Warszawa 2009, s. 504–505.
[42] Ibidem.
[43] *Rocznik Demograficzny 2008*, Warszawa 2008, s. 29–31.

1	2	3	4	5	6	7
1946 1 181 000	1956 27 600	1966 2 200	1976 1 800	1986 1 900	1996 8 200	2006 10 800
1947 228 700	1957 91 800	1967 2 100	1977 1 600	1987 1 800	1997 8 400	2007 15 000
1948 62 900	1958 92 800	1968 2 200	1978 1 500	1988 2 100	1998 8 900	–
1949 19 100	1959 43 200	1969 2 000	1979 1 700	1989 2 200	1999 7 500	–

Źródło: *Roczniki Statystyczne za lata 1950–2008*, GUS, Warszawa.

Od początku lat 90. XX wieku napływ imigrantów zwiększał się sukcesywnie i do końca 2007 roku zdążył przekroczyć pułap 100 000. Charakteryzując go pod kątem udziału płci, to grupa osiedlająca się na stałe nie była sfeminizowana. Mężczyźni stanowili bowiem 52% (63 338 osób w latach 1994–2007. Odnosiło się to także do okresu wcześniejszego, czyli 1989–1994, kiedy udział płci męskiej wyniósł 52,7%[44]). Grupę obcokrajowców stanowili ludzie młodzi. 21% z nich było w wieku przedprodukcyjnym, a 42% liczyła od 20 do 39 lat. Poza tym ich atutem niewątpliwie okazało się wysokie wykształcenie. Najliczniejsze grono cudzoziemców osiadłych w Polsce dysponowało średnim wykształceniem (8860 osób, czyli 30,3% ogółu w latach 1989–1994 oraz 23 868, co stanowiło 38% w latach 1996–2005[45]). Na drugim miejscu uplasowały się osoby posiadające dyplom ukończenia wyższych uczelni (7074 osób, czyli 24,2% ogółu od 1989 do 1994 roku i 16 144, czyli 25,7% w latach 1996–2005). W mniejszości znaleźli się natomiast ci imigranci, którzy zakończyli swoją edukację na poziomie szkoły zawodowej i podstawowej.

Cudzoziemcy przybyli do naszego kraju byli przede wszystkim Europejczykami. Stanowili oni 69% ogółu. Grupa ta liczyła 95 375 osób, z czego 72,4% stanowili obywatele Unii Europejskiej (dotyczyło to lat 1990–2007). Ze Starego Kontynentu najwięcej na pobyt stały zameldowało się Niemców. W latach 1994–2007 ich liczebność oszacowano na 34 820 osób. Poza nimi dużą grupę stanowili obywatele: Ukrainy (8396), Wielkiej Brytanii (8671 z czego 45% w 2007 roku), Francji (4424), Włoch (3556) oraz Austrii, Białorusi i Rosji.

Obcokrajowcy reprezentowali również kontynent Ameryki. Z niego do Polski przybyło 28 940 osób, co stanowiło 21% łącznej liczby imigrantów zameldowanych na pobyt stały w latach 1990–2007. Przedstawiciele tego regionu mieli w zdecydowanej większości obywatelstwo Stanów Zjednoczonych Ameryki (18 068 osób od 1994 do 2007 roku) oraz Kanady (5743). Inne grupy pochodziły z Azji (10 638 czyli 7,7%), Oceanii (2737) i Afryki (2577).

---

[44] K. Głąbicka, B. Sakson, *Imigracja do...*, op. cit., s. 15.

[45] Po 2005 roku nie zbierano danych dotyczących poziomu wykształcenia imigrantów przybyłych do naszego kraju na stałe. Obliczenia własne na podstawie *Roczników Demograficznych* za lata 1997–2007; K. Głąbicka, B. Sakson, *Imigracja do...*, op. cit., s. 17.

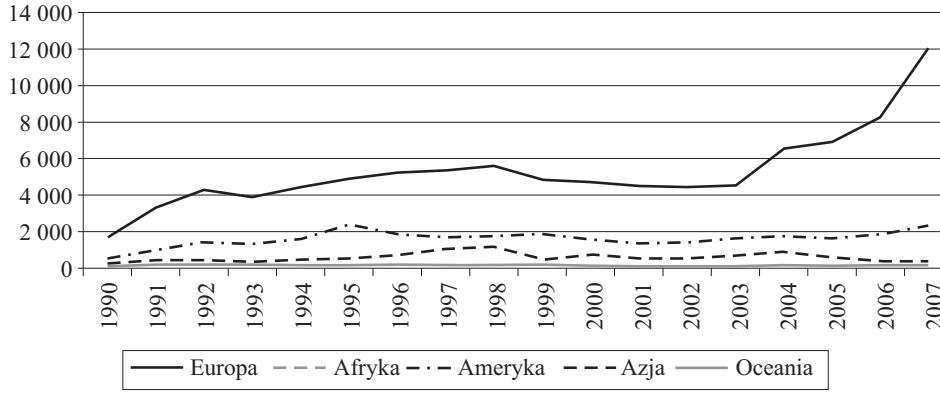
Tabela 21

Migracje do Polski na pobyt stały według płci, wieku i miejsca osiedlenia w latach 1994–2007

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem	6 907	8 121	8 186	8 426	8 916	7 525	7 331	6 625	6 587	7 048	9 495	9 364	10 802	14 995
Mężczyzna	3 569	4 321	4 165	4 279	4 400	3 853	3 893	3 505	3 529	3 710	4 800	4 873	5 938	8 503
Kobieta	3 338	3 800	4 021	4 147	4 516	3 672	3 438	3 120	3 058	3 338	4 695	4 491	4 864	6 492
Wiek	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxxx	xxxxx
0–19	1 005	1 106	1 301	1 536	1 881	2 197	1 930	1 798	1 817	1 885	2 153	2 339	1 892	2 355
20–29	1 315	1 541	1 634	1 674	1 616	1 107	1 249	1 151	1 174	1 111	1 726	1 868	2 932	5 132
30–39	1 771	2 083	1 854	1 803	1 720	1 120	1 085	914	877	1 139	1 862	1 658	1 878	2 485
40–49	1 246	1 614	1 597	1 569	1 655	1 345	1 242	1 039	1 045	1 130	1 589	1 380	1 625	1 897
50–59	600	723	688	743	827	670	733	737	748	878	1 175	1 121	1 530	1 890
60–69	575	638	680	674	756	628	678	595	539	528	622	625	650	910
70 lat i więcej	395	416	432	427	461	458	414	391	387	377	368	373	295	326
Miejsce osiedlenia	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxxx	xxxxx
Miasto	5 394	6 312	6 128	6 220	6 525	5 511	5 142	4 672	4 587	4 903	6 731	6 624	7 900	10 601
Wieś	1 513	1 809	2 058	2 206	2 391	2 014	2 189	1 953	2 000	2 145	2 764	2 740	2 902	4 394

Źródło: *Rocznik Statystyczny Demografii* 1995, 1996; *Rocznik Demograficzny* za lata 1997–2008, GUS.

Wykres 4. Migracje do Polski na pobyt stały według kontynentów w latach 1990–2007



Źródło: Na podstawie: *Rocznik Statystyczny Demografii* (lata 1991–1996), *Rocznik Demograficzny* (1997–2008), GUS.

Tabela 22

Migracje do Polski na pobyt stały według kontynentów w latach 1990–2007

Rok	Ogółem	Europa	EU	Afryka	Ameryka Płn. i Płd.	Azja	Oceania	Niez-nane
1990	2 626	1 685	1 094	88	563	202	87	1
1991	5 040	3 323	2 037	163	981	393	179	1
1992	6 512	4 282	2 685	168	1 421	436	204	1
1993	5 924	3 886	2 695	167	1 297	362	211	1
1994	6 907	4 469	3 059	209	1 606	482	137	4
1995	8 121	4 866	3 425	197	2 366	529	162	1
1996	8 186	5 196	3 409	180	1 910	746	154	–
1997	8 426	5 334	3 477	204	1 685	1 033	165	5
1998	8 916	5 593	3 915	165	1 759	1 206	187	6
1999	7 525	4 861	3 991	149	1 851	496	167	1
2000	7 331	4 709	3 845	120	1 576	760	162	4
2001	6 625	4 508	3 448	99	1 352	510	111	45
2002	6 587	4 413	3 575	44	1 403	548	105	74
2003	7 048	4 498	3 503	114	1 622	703	110	1
2004	9 495	6 536	4 451	164	1 759	893	140	3
2005	9 364	6 906	4 892	100	1 649	572	134	3
2006	10 802	8 270	6 531	125	1 867	388	149	3
2007	14 995	12 040	10 594	121	2 273	379	173	9

Źródło: Na podstawie *Rocznika Statystycznego Demografii* (lata 1991–1996), *Rocznika Demograficznego* (1997–2008), GUS.

Tabela 23

Migracje do Polski na pobyt stały według wybranych państw pochodzenia w latach 1990–2007

Rok / Państwo	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem	2 626	5 040	6 512	5 924	6 907	8 121	8 186	8 426	8 916	7 525	7 331	6 625	6 587	7 048	9 495	9 364	10 802	14 995
Austria	58	158	195	185	168	241	248	193	229	195	202	157	156	140	136	162	224	264
Białoruś	–	–	24	124	135	160	210	243	198	77	77	125	130	123	262	364	248	230
Francja	111	174	278	267	303	397	365	315	399	345	269	226	247	191	293	324	356	394
Niemcy	–	1 118	1 432	1 484	1 843	1 965	2 155	2 098	2 341	2 491	2 494	2 177	2 335	2 261	2 697	2 823	3 227	3 913
Włochy	53	110	130	177	160	211	191	212	198	226	254	251	251	229	253	331	377	412
Rosja	–	–	65	178	293	289	313	304	304	143	129	125	86	179	294	250	171	158
Szwecja	75	121	157	108	115	117	118	126	133	103	78	74	70	91	114	100	146	156
Ukraina	–	–	85	326	433	502	533	758	661	235	291	486	350	423	1 196	1 067	682	777
W. Brytania	97	184	284	261	237	218	207	233	245	274	256	246	208	261	313	468	1 592	3 913
Kanada	113	189	308	265	348	956	507	415	415	448	331	282	230	351	323	303	341	493
USA	393	710	1 031	982	1 175	1 356	1 343	1 197	1 274	1 333	1 185	1 008	1 137	1 216	1 348	1289	1 470	1 737
Kazachstan	–	–	2	13	43	68	226	324	385	159	408	265	221	288	211	175	87	90
Wietnam	18	35	79	82	96	123	216	284	434	123	51	70	124	9	16	14	16	63

Źródło: Na podstawie *Rocznika Statystycznego Demografii* (lata 1995–1996); *Rocznika Demograficznego* (1997–2008); *Poprawa jakości i dostępności statystyki migracji zagranicznych*, GUS, Warszawa 2009.

Na miejsce osiedlenia się obcokrajowcy wybierali z reguły miasta, które gwarantowały im większą anonimowość, dostęp do chłonnych rynków pracy, lepiej rozwiniętą infrastrukturę w porównaniu z wsią i większe szanse na znalezienie lokalu mieszkalnego. Poza tym wybór dużych aglomeracji miejskich skorelowany był z ich poziomem wykształcenia. Osoby dobrze wyedukowane miały w miastach lepsze możliwości wykorzystania zdobytych umiejętności i doświadczeń.

Na zamieszkanie w aglomeracjach miejskich zdecydowała się ponad połowa cudzoziemców. W okresie od 1989 do 1994 roku stanowili oni 82,5% (24 128 osób)[46], a w kolejnych latach 72,5% (87 250 cudzoziemców od 1994 do 2007 roku). Pozostali wybrali środowisko wiejskie. W pierwszym badanym okresie liczyli oni zaledwie 17,5% ogółu przybyłych (5111 osób), a w drugim ich procentowy udział wzrósł już do 27,5% (33 078 osób – w latach 1994–2007).

Ośrodki pobytu cudzoziemców rozlokowane były najczęściej na terenie trzech województw: małopolskiego, mazowieckiego i śląskiego. Liczba osób zameldowanych na stałe w dwóch pierwszych przekroczyła 9000, a w trzecim była wyższa niż 10 000 (w latach 1999–2007[47]). Z kolei mało popularne okazały się obszary województw: świętokrzyskiego, lubelskiego i kujawsko-pomorskiego. Przed reformą administracyjną kraju imigranci preferowali natomiast województwa: warszawskie (14,4%), gdańskie (8%), wrocławskie (6%), katowickie, łódzkie i krakowskie (po 5%), a rzadko wybierali: chełmskie (0,1%), bialskopodlaskie, ciechanowskie, leszczyńskie, sieradzkie (po 0,4%)[48].

Tabela 24

Migracje do Polski na pobyt stały według województw w latach 1999–2007

Rok / Województwo	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ogółem	7 525	7 331	6 625	6 587	7 048	9 495	9 364	10 802	14 995
Dolnośląskie	756	710	667	589	547	903	772	1 171	1 785
Kujawsko-pomorskie	244	165	192	220	207	222	224	396	652
Lubelskie	155	147	142	135	161	273	331	270	537
Lubuskie	277	335	267	263	251	403	391	430	490
Łódzkie	283	206	230	195	187	272	312	324	509
Małopolskie	831	978	989	812	889	1 221	1 294	1 161	1 646
Mazowieckie	1 069	1 031	884	795	858	1 141	973	1 362	1 334
Opolskie	581	641	672	729	686	853	862	831	1 068
Podkarpackie	476	433	335	421	531	706	738	717	909
Podlaskie	212	155	138	262	246	346	462	394	415

[46] K. Głąbicka, B. Sakson, *Imigracja do...*, op. cit., s. 15.

[47] Obliczenia własne na podstawie *Roczników Demograficznych* za lata 2000–2008. Wcześniejsze roczniki nie ujmowały tej kategorii.

[48] K. Głąbicka, B. Sakson, *Imigracja do...*, op. cit., s. 15.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Pomorskie	743	672	586	523	465	675	670	752	1 287
Śląskie	932	904	713	791	939	1 204	1 238	1 344	2 046
Świętokrzyskie	139	148	150	100	126	176	113	216	346
Warmińsko-mazurskie	292	309	285	248	336	373	293	423	621
Wielkopolskie	250	211	176	253	325	392	356	403	599
Zachodniopomorskie	285	286	199	251	294	335	335	608	751

Źródło: *Rocznik Demograficzny* za lata 2000–2008, GUS.

2.2. Osiedlenie na pobyt czasowy

Cudzoziemcy przybywający do Polski raczej nie wiązali swojej przyszłości z naszym krajem. Znacznie częściej decydowali się na pobyt czasowy niż stały. Wpływ na tę sytuację miały przede wszystkim czynniki ekonomiczne i prawne (coraz trudniej było zdobyć legalny pobyt na stałe). Nie bez znaczenia okazał się również fakt, iż obcokrajowcy przekraczający nasze granice pochodzili najczęściej z krajów sąsiedzkich. Preferowali pobyt czasowy, częściej niż migranci zagraniczni z bardziej odległych państw.

W Polsce, w latach 1999–2007, decyzje o tymczasowym pobycie podjęło 390 661 osób (w tym również Polacy przebywający na stałe za granicą). Liczba imigrantów meldujących się na określony czas (2 miesiące, a od 2006 roku – 3 miesiące) w ciągu tych 9 lat była dość stabilna. Wahała się ona rocznie od 39 303 osób (w 1999 roku) do 47 255 (w 2002 roku). Udział mężczyzn w tej społeczności był porównywalny do proporcji charakterystycznych dla rejestracji na pobyt stały. Ich liczebność oszacowano na 208 603, co stanowiło 53% ogółu zameldowanych na pobyt czasowy. Pozostałą grupę tworzyły kobiety – imigrantki, których udział w ogólnej liczbie przybyszy z zagranicy na określony czas zmniejszał się. Zjawisko to charakterystyczne było od 2005 roku. Wówczas zaczęła słabnąć pozycja obywateli byłego ZSRR w łącznej strukturze imigrantów na pobyt czasowy, która była silnie sfeminizowana[49].

Część imigrantek podczas bytności czasowej w Polsce urodziła potomstwo. Jak wynikało z danych statystycznych, od 1999 do 2007 roku cudzoziemki (z pominięciem kobiet polskiego pochodzenia) wydały na świat 5864 dzieci.

Matki pochodziły przede wszystkim z Europy. Stary Kontynent reprezentowało 4963 kobiet (czyli 85%). Posiadały one zazwyczaj obywatelstwo Ukrainy (2281), a następnie Rosji (687), Białorusi (415), Armenii, Rumunii i Bułgarii. Wśród obywatelek UE prym wiodły Niemki (137). Pozostałe cudzoziemki były przedstawicielkami: Azji (14%), Afryki (1,4%) i Ameryki (1,7%).

[49] Zmniejszający się udział imigrantów z byłego ZSRR w 2006 roku mógł być wynikiem zmian w sposobie gromadzenia danych. Od 2006 roku meldunku na pobyt czasowy dokonywano dopiero po upływie 3 miesięcy, a nie jak wcześniej po 2. Oznaczało to, że osoba która otrzymała wizę na 3 miesiące nie została odnotowana w rejestrze, jak to miało miejsce wcześniej.

Tabela 25

Dzieci urodzone przez cudzoziemki (przebywające czasowo) w Polsce według kontynentów i wybranych państw pochodzenia od 1999 do 2007 roku

Rok / Państwo pochodzenia	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem	757	757	774	701	655	575	482	558	605
Europa	**636**	**666**	**684**	**625**	**572**	**495**	**392**	**439**	**454**
Armenia	81	68	50	39	46	32	29	23	25
Białoruś	58	51	60	47	51	52	41	34	21
Bułgaria	28	35	34	23	20	13	10	12	13
Czechy	7	–	7	–	4	6	6	6	7
Francja	10	–	8	5	5	3	6	8	10
Litwa	12	16	–	9	11	5	8	5	6
Mołdowa	–	11	–	9	7	6	–	–	–
Niemcy	18	19	15	15	8	18	18	9	17
Rosja	37	48	63	78	61	58	68	122	152
Rumunia	70	64	67	46	28	21	13	13	33
Ukraina	267	308	337	323	299	250	171	173	153
Azja	**83**	**61**	**67**	**61**	**68**	**54**	**67**	**97**	**138**
Kazachstan	–	6	7	8	5	5	9	10	6
Mongolia	10	16	15	6	7	7	5	7	7
Wietnam	24	22	29	31	37	33	39	68	72
Afryka	**19**	**17**	**16**	**9**	**7**	**14**	**6**	**9**	**4**
Ameryka	**18**	**10**	**5**	**5**	**5**	**11**	**14**	**11**	**7**
Nieustalone	1	3	2	1	3	1	3	2	2

Źródło: *Rocznik Demograficzny* za lata 2000–2008, GUS.

Poziom wykształcenia tymczasowo zakwaterowanych w Polsce nie był ujmowany od lat 90. XX wieku aż do końca 2004 roku. Ich stopień scholaryzacji możemy określić jedynie na podstawie danych zebranych w latach 2005–2007. Analiza informacji w nich zawartych potwierdziła tezę o wysokim poziomie wyedukowania imigrantów. Ponad 61% z nich miała łącznie wyższe, policealne i średnie wykształcenie. Grupa ta liczyła 79 633 osób ze 129 890 ogółu, z czego 46 449 ukończyła szkołę średnią[50].

Imigranci, którzy dokonali obowiązku meldunkowego na pobyt czasowy, byli głównie Europejczykami. Na ponad 300 000 obcokrajowców aż 78% miało korzenie europejskie (1999–2007). Dominowali nasi sąsiedzi (czemu sprzyjała bliskość do domu i podejmowanie pracy sezonowej). Silne przedstawicielstwo posiadali Ukraińcy, których liczba zameldowanych przekroczyła 145 000. Poza nimi liczni byli także Niemcy (28 417), Białorusini (25 542) oraz Rosjanie (18 267). W Polsce na pobyt cza-

[50] Obliczenia własne na podstawie: *Rocznik Demograficzny* 2006, GUS, Warszawa 2006; *Rocznik Demograficzny* 2007, GUS, Warszawa 2007.

Tabela 26

Osoby przybyłe z zagranicy (zameldowane na pobyt czasowy[a]), w tym również osoby polskiego pochodzenia przebywające na stałe poza granicami Polski z podziałem na kontynenty i wybrane państwa w latach 1997–2007

Rok / Region	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem	17 976*	27 542*	39 303	43 623	43 501	47 255	42 356	44 733	42 417	40 695	46 778
Europa	11 095	19 461	31 704	36 529	36 430	38 776	33 559	33 498	31 284	29 493	33 382
w tym UE	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	8 653	9 207	10 177	10 283	10 855	b.d.
b. ZSRR	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	28 656	23 209	23 924	19 816	18 243	b.d.
Azja	5 161	6 034	5 003	4 456	4 358	5 644	5 714	7 942	7 452	7 538	9 222
Afryka	555	528	719	789	890	833	951	1 007	1 176	1 346	1 592
Ameryka	1 070	1 414	1 657	1 584	1 681	1 846	1 980	2 122	2 341	2 189	2 422
Oceania	80	90	145	148	116	143	152	159	159	123	147
Nieznane	15	15	75	117	26	13	–	5	5	6	13
Państwo	xxxxxx	xxxxxx	xxxxx	xxxxx	xxxxxx	xxxxxx	xxxxxx	xxxxxx	xxxxxx	xxxxxx	xxxxx
Białoruś	731	1 384	1 746	2 157	2 214	2 857	3 290	3 452	3 308	3 154	3 364
Francja	530	876	1 303	1 525	1 879	1 862	1 667	1 181	1 252	1 252	1 347
Niemcy	984	1 480	1 921	2 002	2 078	2 561	2 889	3 838	3 965	4 211	4 952
Rosja	992	1 346	1 782	1 863	1 937	2 269	2 379	2 252	2 066	1 910	1 809
Ukraina	4367	9 542	17 256	20 888	20 534	21 112	14 914	14 976	12 914	10 879	11 534
Wielka Brytania	654	830	1 109	1 083	970	1 274	1 274	1 040	919	953	1 230
Armenia	b.d.	b.d.	988	878	697	698	971	1670	1404	1222	1371
Indie	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	757	537	771	689	664	1 067
Wietnam	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	1 241	1 282	2 026	1 677	1 641	1 795
USA	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	1 206	1 302	1 371	1 313	1 366	1 491

*dane te obejmują jedynie cudzoziemców, z pominięciem osób polskiego pochodzenia

[a] od 1997 do 2005 roku pobyt czasowy oznaczał pobyt powyżej 2 miesięcy. Od 2006 roku dotyczył on osób przebywających ponad 3 miesiące.

Źródło: *Rocznik Demograficzny* za lata 2006–2008, GUS.

sowy decydowali się także obywatele Unii Europejskiej. Poza wcześniej wspomnianymi obywatelami Niemiec, do tego grona dołączyli między innymi: Francuzi, Włosi oraz Szwedzi. Ich liczebność wzrastała przy jednoczesnym spadku udziału ludności z państw byłego ZSRR.

Należy ponadto odnotować, iż w grupie imigrantów meldujących się na określony czas znajdowali się również Polacy przebywający na stałe poza ojczyzną. Ich stan w ogólnej liczbie osób przybyłych z zagranicy i zameldowanych w Polsce na pobyt czasowy nie był wysoki. W latach 2005–2007 polscy obywatele stanowili 7% ogólnej liczby cudzoziemców zameldowanych czasowo (9670 osób). Ich udział w badanym okresie wykazywał jednak tendencję wzrostową (podniósł się z 6,3% w 2005 roku do 8% dwa lata później)[51].

Drugim obszarem, z którego napływali do naszego kraju imigranci była Azja. Stamtąd pochodziło 57 329 osób, z których najwięcej miało obywatelstwo Wietnamu, Armenii[52] i Indii. Ponadto wzrastała liczba osób z Korei Południowej, Japonii, Nepalu i Pakistanu. Imigranci czasowo przebywający w Polsce urodzili się także na pozostałych kontynentach, w: Ameryce (17 822 osób – głównie w Stanach Zjednoczonych Ameryki i Kanadzie), Afryce (7711 osób) oraz na terenie wysp Oceanu Spokojnego noszących nazwę Australia i Oceania (1292).

Podobnie jak inni imigranci, również i ta grupa meldowała się częściej w miastach niż na wsiach. Decyzję taką podjęło 77% ogółu, czyli 300 822 osoby. Miejscami tymczasowego osiedlenia były z reguły województwa: mazowieckie (145 330 osób w latach 1999–2007), dolnośląskie (33 710), śląskie (26 353) i małopolskie (25 486). Imigranci omijali natomiast obszary: świętokrzyskiego, kujawsko-pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i opolskiego.

Tabela 27

Osoby przybyłe z zagranicy (zameldowane na pobyt czasowy), w tym również osoby polskiego pochodzenia przebywające na stałe za granicą z podziałem na województwa, płeć i miejsce osiedlenia w latach 1999–2007

Województwo	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ogółem	39 303	43 623	43 501	47 255	42 356	44 733	42 417	40 695	46 778
Dolnośląskie	4 002	4 620	3 818	4 042	3 138	3 779	3 255	3 244	3 812
Kujawsko-pomorskie	403	552	569	698	794	1 057	1 058	1 172	1 336
Lubelskie	2 529	2 540	2 279	3 099	1 853	2 651	2 458	2 346	2 482
Lubuskie	912	1 094	1 037	1 037	1 046	1 142	1 138	982	1 295
Łódzkie	1 915	1 851	2 053	2 101	1 916	2 176	2 113	2 086	2 431
Małopolskie	2 412	2 489	2 277	2 548	2 670	3 297	3 298	2 882	3 613

[51] *Rocznik Demograficzny* za lata 2006–2008, GUS.

[52] Kwalifikując obywateli Armenii do Azjatów kierowałam się jedynie geograficznym położeniem tego państwa na kontynencie azjatyckim. Należy jednocześnie podkreślić, że pod względem politycznym Armenia należy do państw europejskich.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Mazowieckie	15 509	17 027	17 478	18 810	17 686	15 711	14 804	13 423	14 882
Opolskie	796	861	1 191	1 296	900	1 009	966	927	1 350
Podkarpackie	1 856	2 461	2 844	2 398	1 430	1 648	1 570	1 429	1 631
Podlaskie	790	898	1 031	1 206	1 337	1 339	1 155	1 119	1 129
Pomorskie	1 314	1 352	1 407	2 087	2 042	2 051	1 984	2 086	2 610
Śląskie	2 702	2 925	2 263	2 440	2 755	3 282	2 909	3 222	3 855
Świętokrzyskie	580	667	797	989	725	752	634	552	574
Warmińsko-mazurskie	682	791	788	871	954	1 012	992	982	1 088
Wielkopolskie	2 099	2 203	2 080	2 146	1 656	1 842	2 171	2 010	2 466
Zachodniopomorskie	802	1 292	1 589	1 487	1 454	1 985	1 912	2 232	2 224
Płeć	xxxxxx	xxxxxx	xxxxxx	xxxxxx	xxxxxx	xxxxxx	xxxxxx	xxxxxx	xxxxxx
mężczyzna	22 537	24 430	23 352	24 218	21 132	22 776	21 618	22 019	26 521
kobieta	16 766	19 193	20 149	23 037	21 224	21 957	20 799	18 676	20 521
Miejsce osiedlenia	xxxxxx	xxxxxx	xxxxxx	xxxxxx	xxxxxx	xxxxxx	xxxxxx	xxxxxx	xxxxxx
miasto	30 673	32 435	31 911	35 446	33 307	34 823	33 274	31 934	37 019
wieś	8 630	11 188	11 590	11 809	9 049	9 910	9 143	8 761	9 759

Źródło: *Rocznik Demograficzny* za lata 2000–2008, GUS.

2.3. Imigracje na pobyt stały i czasowy w świetle Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2002 roku

Był to pierwszy powszechny spis po 1989 roku i ósmy od 1921 roku. Jednym z jego celów było zapoznanie się z ruchami migracyjnymi ludności zarówno tymi o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Wyniki spisu pozwoliły na określenie rozmiarów tego zjawiska, rozmieszczenia terytorialnego imigrantów i ich profilu społecznego.

Rezultaty pracy rachmistrzów spotkały się jednak z krytyką. Jednym z głównych zarzutów było niedoszacowanie liczebności cudzoziemców w Polsce[53]. Źródeł tej sytuacji szukano w błędach popełnionych podczas przeprowadzania spisu oraz w pominięciu obcokrajowców przebywających u nas nielegalnie[54]. W wykazie nie ujęto osób ubiegających się o azyl, szefów i cudzoziemskiego personelu przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz członków ich rodzin i innych osób korzystających z przywilejów i immunitetów na mocy umów, ustaw lub zwyczajów

[53] Porównując je z danymi zebranymi przez Urząd ds. Cudzoziemców okazało się, że w przypadku wielu narodowości były one zaniżone. Dotyczyło to na przykład obywateli: Kazachstanu, Iraku, Wietnamu, Serbii i Czarnogóry, Bułgarii, Algierii. W stosunku do obywateli niektórych państw wyniki spisu były także zawyżone. Odnosiło się to głównie do: Niemców (różnica 6241 osób), Ukraińców (982) i Rosjan (785). Ł. Tanajewski, *Cudzoziemcy przebywający w Polsce na stałe – próba oceny danych spisowych na tle danych Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców*, w: *Imigracja do Polski w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego 2002*, pod red. E. Jaźwińskiej, „Prace Migracyjne" 2006, nr 13/71, tabela VI, s. 65.

[54] Ibidem, s. 54.

międzynarodowych. Dotyczyło to także budynków będących własnością przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych obcych państw[55].

Dane przedstawione w tej części pracy w całości zostały oparte na materiałach zebranych w dokumencie pod tytułem *Migracje zagraniczne ludności 2002* opracowanym przez Główny Urząd Statystyczny.

Wyniki spisu powszechnego potwierdziły, że Polska jest krajem homogenicznym. 97% osób objętych w wykazie posiadało polskie obywatelstwo. Cudzoziemcy stanowili niewielką część populacji naszego kraju (0,11%). Dotyczyło to także bezpaństwowców oraz jednostek o nieustalonym pochodzeniu. Rezultaty pracy rachmistrzów pokazały, iż imigracja do Polski miała przede wszystkim charakter stały (74%). Niewielu natomiast zdecydowało się osiąść w kraju czasowo (26%). Należy jednak zaznaczyć, iż część imigrantów stanowili Polacy, którzy posiadali nadal polskie obywatelstwo i obywatelstwo innego państwa (zjawisko reemigracji).

Podczas spisu zarejestrowano 40 661 obcokrajowców przebywających w Polsce na stałe (czyli posiadających zezwolenie na pobyt stały). Wśród nich były osoby niemające polskiego obywatelstwa (98,8%) oraz bezpaństwowcy (1,2%). Osobną grupę tworzyły podmioty o nieznanym pochodzeniu, których stan oszacowano na 659 668, czyli 1,7% ogółu.

Spośród cudzoziemców oraz apatrydów najliczniejsze grono osiedliło się w Polsce po 1989 roku. Liczyło ono 19 819 osób, czyli 48,7% ogólnej liczby obu tych grup. Pozostali urodzili się w naszym kraju (7954 – 19,5%) bądź przybyli do niego przed 1988 rokiem (7886 – 19,4%).

Podział imigrantów ze względu na płeć był prawie identyczny. Kobiety, pośród obywateli niepolskich, jak i o nieustalonej narodowości, stanowiły 50,6% (w kolejności 20 360 i 334 449 osób). Jedynie w przypadku bezpaństwowców współczynnik ten był nieco niższy i wyniósł 45% (216 osób).

Jak pokazał spis, obcokrajowcy na miejsce swego osiedlenia wybierali częściej duże aglomeracje miejskie niż wieś. Aż 84,6% z nich preferowało miasta położone na terenach województw: mazowieckiego, śląskiego i dolnośląskiego (dotyczyło to także bezpaństwowców i osób o nieustalonym obywatelstwie). Z kolei najmniejszy ich poziom odnotowano w: lubuskiem (2,2%) świętokrzyskiem (2,4%), podlaskiem (2,5%), lubelskiem (2,9%) i podkarpackiem (3%)[56].

Na ogół byli to ludzie młodzi. Trzon stanowiły osoby w wieku od 35 do 44 lat (22%) oraz od 25 do 34 lat (19,5%)[57]. Wśród imigrantów były także dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym. Na ogólną liczbę 40 185 cudzoziemców stanowiły one grono 6085 osób (w wieku 0–14 lat). Tylko nieliczni byli w wieku emerytalnym.

---

[55] *Migracje zagraniczne ludności 2002*, GUS, Warszawa grudzień 2003, s. 12.

[56] Dotyczyło to obywateli innych państw, bezpaństwowców i osób o nieustalonym obywatelstwie.

[57] Dane te nie obejmowały bezpaństwowców i osób o nieustalonym obywatelstwie.

Obcy ujęci w spisie powszechnym z 2002 roku pochodzili głównie z państw ościennych. Największą grupę tworzyli Niemcy. Ich stan wyniósł 7871 osób, czyli 19,6% cudzoziemców ujętych w wykazie. Połowę z nich stanowiły kobiety. Niemcy zamieszkiwali zarówno tereny wiejskie (45%), jak i miejskie położone najczęściej na obszarze województw: opolskiego, śląskiego, dolnośląskiego i pomorskiego (czyli na tradycyjnych terenach z przewagą ludności o korzeniach niemieckich). Obok zachodnich sąsiadów sporą grupę stanowili ponadto obywatele Ukrainy. Ich liczebność wyniosła w 2002 roku 5374 osób (13,4%). W społeczności tej dominowały kobiety (3688). Ukraińcy wybierali duże aglomeracje miejskie. W nich osiedliło się aż 74% ogółu populacji ukraińskiej. Obszary te zlokalizowane były przede wszystkim w województwach: mazowieckim, dolnośląskim i śląskim. Na terenach tych zewidencjonowano łącznie 40,5% obywateli Ukrainy.

Spośród obywateli państw sąsiedzkich wyróżniali się także Rosjanie i Białorusini. Stan pierwszych z nich równy był liczbie 3164 osób (7,9%), a drugich 1629 osób (4%). Zdecydowaną większość w obu grupach stanowiły kobiety. Zamieszkiwali oni głównie miasta (w kolejności 2605 i 1198 osób). Obywatele Rosji osiedlali się zwłaszcza w: dolnośląskiem, mazowieckiem i śląskiem, natomiast Białorusini faworyzowali obszary województw: mazowieckiego, podlaskiego i pomorskiego.

Poza naszymi bezpośrednimi sąsiadami na uwagę zasługiwały także dwie inne nacje, które, jak wykazał spis ludnościowy, wyróżniały się pod względem liczebności. Do nich zaliczali się obywatele Wietnamu (1459 osób) i USA (1294). W 2002 roku ponad połowę tych społeczności stanowili mężczyźni (w kolejności 62% i 53%). Podobnie jak wcześniej opisane grupy narodowościowe, również i oni byli zwolennikami miast położonych na Mazowszu, w Małopolsce i Dolnym Śląsku.

Wśród grup cudzoziemskich ujętych w spisie powszechnym znaleźli się także reprezentanci: Francji, Armenii, Wielkiej Brytanii, Czech, Włoch, Grecji, Litwy, Szwecji, Węgier, Holandii, Austrii, Jordanii, Gruzji, Australii, Chin, Indii i Algierii.

Większa część osób nieposiadających polskiego obywatelstwa oraz bezpaństwowców urodziła się poza Polską. Na grupę 40 661 obcych, aż 29 748 osób, czyli 73% przyszło na świat w innym kraju. Ich miejscem urodzenia były zazwyczaj państwa europejskie. Ze Starego Kontynentu pochodziło 18 715 osób. Na ogół były to Ukraina, Rosja i Niemcy. W mniejszości znaleźli się obcokrajowcy, którzy wywodzili się z państw położonych na kontynentach: azjatyckim (4063 osoby), Ameryki Południowej i Północnej (1080) oraz Oceanii (65). W stosunku do niektórych spisanych cudzoziemców nie ustalono miejsca urodzenia. Część przyszła na świat w Polsce. Odnosiło się to 10 135 osób stanowiących 25% ogółu obcokrajowców i bezpaństwowców, przebywających w kraju podczas spisu powszechnego.

Trudne do określenia okazały się natomiast miejsca narodzin osób o nieustalonym obywatelstwie, których według wykazu było 659 668. Nie uczyniono tego w stosunku do 85% z nich. Potwierdzono jedynie, że 96 108 osób z tej grupy, czyli 14,5%, urodziło się na terenie państwa polskiego, a 3654 (0,5%) w innym kraju (głównie europejskim).

Poziom wykształcenia cudzoziemców i bezpaństwowców w wieku 13 lat i więcej nie był niski. Ponad połowa z 35 520 osób posiadała dyplom ukończenia wyższej

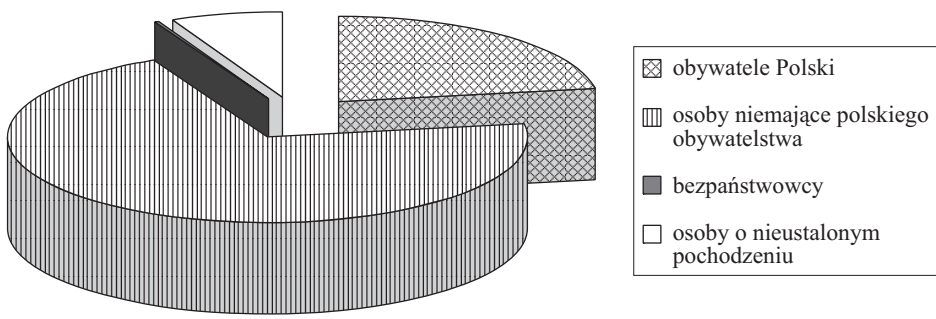
uczelni (27%) lub świadectwo szkoły średniej (29%). Jedynie 4884 imigrantów dopełniło obowiązku z zakresu edukacji na poziomie podstawowym (13,8%), a 3997 na szczeblu szkoły zawodowej (11,2%).

Znaczna część cudzoziemców ujęta w spisie pozostawała w związku małżeńskim z polskim obywatelem.

Celem Narodowego Spisu Powszechnego, poza zbadaniem poziomu osadnictwa na stałe, było również zapoznanie się ze stanem imigrantów zamieszkujących czasowo na terenie państwa polskiego.

W wyniku przeprowadzonej ewidencji okazało się, że do rejestru wpisano łącznie 34 072 takich osób. Wśród nich byli Polacy[58] (7669 osób czyli 22,5%), bezpaństwowcy (162 osoby – 0,5%), podmioty o nieustalonym pochodzeniu (2325 osób – 6,8%) oraz jednostki nieposiadające polskiego obywatelstwa, które liczyły 23 916 osób. Ci ostatni stanowili 70,2% ogółu imigrantów przebywających w Polsce czasowo (w grupie tej 133 osoby miały podwójne obywatelstwo).

Wykres 5. Imigranci przebywający w Polsce czasowo (powyżej 2 miesięcy) według Spisu Powszechnego



Źródło: *Migracje zagraniczne ludności 2002*, GUS, Warszawa grudzień 2003.

Z ponad 34 tysięcy osób większość stanowili Europejczycy (71%). Ich krajami pochodzenia były 24 państwa. Dominowały reprezentacje: Ukrainy, Niemiec, Rosji, Białorusi, Wielkiej Brytanii, Francji i Włoch. Na drugim miejscu uplasowali się imigranci z kontynentu azjatyckiego (14%). Ich ojczyzną były najczęściej: Armenia[59], Wietnam, Kazachstan, Mongolia, Japonia, Chiny i Indie. Około 11% osób miało z kolei swoje korzenie w państwach leżących w Ameryce (Północnej, Środkowej, Południowej – 7,5%), Afryce (2,5%) i Oceanii (0,6%).

Połowę cudzoziemców przebywających czasowo w Polsce stanowili mężczyźni. Większość z nich wywodziła się z państw członkowskich Unii Europejskiej (Holan-

[58] Dotyczyło to Polaków mieszkających na stałe za granicą, którzy do kraju przybyli na pewien okres. W grupie tej mieściły się osoby z polskim i podwójnym obywatelstwem.

[59] Armenię zakwalifikowano do Azji tylko ze względu na jej położenie geograficzne.

dii, Wielkiej Brytanii, Francji, Szwecji, Austrii, Niemiec), w przeciwieństwie do kobiet. Ich krajami pochodzenia były przede wszystkim: Ukraina, Litwa, Białoruś, Rosja i Kazachstan.

Obcokrajowcy, podobnie jak w przypadku pobytu na stałe, preferowali duże aglomeracje miejskie. Jedynie 21% z nich osiadło tymczasowo na obszarach wiejskich. Dotyczyło to także apatrydów i osób o nieustalonym obywatelstwie, którzy w 94% i 84% wybrali miasto na miejsce swego pobytu.

Migracje do Polski na określony czas przyjmowały zazwyczaj charakter długoterminowy. 17 939 cudzoziemców zamieszkiwało w kraju ponad rok. Stanowili oni 68% ogółu imigrantów przebywających czasowo w dniu spisu (z pominięciem osób o polskim obywatelstwie). Wśród nich jedynie 98 osób było bezpaństwowcami, a 800 podmiotami o nieustalonym obywatelstwie. Mało popularne okazały się natomiast przyjazdy na krótki czas, czyli od 2 do 12 miesięcy. W tym czasookresie swój pobyt zarejestrowało 8464 osób, spośród których 6875 było obcokrajowcami, 64 – bezpaństwowcami i 1525 podmiotami o nieustalonym pochodzeniu.

Imigranci przebywający czasowo w Polsce zatrzymywali się najczęściej w regionach, w których mieszkali na stałe przedstawiciele ich nacji. Stanowili oni dla nich tzw. grupę wsparcia (pomagając rodakom w znalezieniu pracy czy lokalu do zamieszkania). Miejscem tym najczęściej było województwo mazowieckie. Na tym terenie w dniu spisu przebywało 7332 cudzoziemców (w tym łącznie 643 bezpaństwowców i osób o nieznanym obywatelstwie), czyli 28% ogółu. Kolejnymi popularnymi obszarami były województwa: dolnośląskie (8,4%), małopolskie (8,2%), lubelskie (7,5%) i śląskie (6,7%). Dane te nie objęły jednak apatrydów i jednostek o nieustalonym obywatelstwie. W obu tych przypadkach na następnych miejscach, po województwie mazowieckim, znalazły się tereny województw: śląskiego (13%), małopolskiego (8,4%) i opolskiego (8,2%).

Obcokrajowcy, których spis zastał w Polsce, należeli do ludzi młodych. Najliczniejszą grupę tworzyły osoby w wieku od 25 do 39 lat. Ich liczebność wyniosła 10 013 osób (w tym 9225 o obcym obywatelstwie, 737 o nieustalonym obywatelstwie i 51 bezpaństwowców). Wśród cudzoziemców w tym przedziale wiekowym dominowali obywatele Ukrainy (2706). Pozostali pochodzili z: Rosji, Białorusi i Armenii. W dalszej kolejności znaleźli się imigranci w wieku od 15 do 24 lat oraz od 40 do 64 lat (ponad 6 tysięcy osób). W ostatnim z wymienionych przedziałów wiekowych przeważali obywatele Ukrainy (1413 osób) i Niemiec (627), a pierwszy zasilali obywatele Ukrainy (1804) i Białorusi (747). Na uwagę zasługuje również fakt, iż pośród ogólnej liczby społeczności albańskiej, kazachskiej i litewskiej w Polsce – 81%, 66% i 59% z nich stanowiła młodzież od 15 do 24 roku życia.

W ogólnym rozkładzie wiekowym imigrantów przebywających w Polsce czasowo dzieci do lat 14 było niewiele (2981 osób). Dotyczyło to również osób w wieku 65 lat i więcej (861).

Cudzoziemcy o określonym obywatelstwie legitymujący się pobytem czasowym napłynęli do Polski głównie z kierunku wschodniego (43,6%). Na 23 916 obcokrajowców aż 6661 (czyli 28%) stanowili obywatele Ukrainy. W grupie tej dominowały

kobiety (66%). Charakterystyczna dla tej społeczności była migracja długoterminowa na okres przekraczający rok (71%). Ukraińcy przebywali przede wszystkim na terenie województw: mazowieckiego, lubelskiego, dolnośląskiego i podkarpackiego. Ich motywy przyjazdu związane były ze sprawami rodzinnymi, pracą i nauką. Swoją reprezentację posiadali ponadto obywatele Rosji i Białorusi. Pierwsi stanowili 8% ogółu (1923 osoby), a drudzy 7,6% (1820). Były to grupy sfeminizowane. Podobnie jak Ukraińcy, przebywali oni w większości ponad rok i mieli tożsame z nimi pobudki przyjazdu. Na tymczasowe osiedlenie wybierali najczęściej województwa: mazowieckie oraz podlaskie i lubelskie (regiony przygraniczne).

Należy podkreślić, iż czasowa imigracja do Polski, według danych spisu z 2002 roku, znamienna była dla obywateli państw niebędących członkami UE. Poza Ukrainą, Rosją i Białorusią cudzoziemcy pochodzili także z: Armenii (1121 osób – 4,7%), Wietnamu (833 osoby – 3,5%), USA (814 – 3,4%), Litwy (573), Kazachstanu (516), Bułgarii (430), Mongolii (265), Czech (262), Turcji (205), Słowacji (197), Mołdowy (171), Chin (162) i Indii (161).

Obywatele UE w znacznie mniejszym stopniu interesowali się pobytem w Polsce. Jedynie sporą grupę tworzyli nasi zachodni sąsiedzi. Ich stan przekroczył 1500 osób. Obywatele Niemiec byli zazwyczaj płci męskiej (69%). Czasowo zamieszkiwali w województwach: śląskim, dolnośląskim, jak i mazowieckim. Do Polski przyciągnęły ich przede wszystkim sprawy rodzinne, rzadziej praca i nauka.

Pozostali byli obywatelami Wielkiej Brytanii (634 osoby), Francji (611), Włoch (384), Holandii (269), Szwecji (261), Austrii (177), Hiszpanii (144), Belgii (130) i Danii (122).

Imigranci przebywający tymczasowo w naszym kraju byli dobrze wykształceni. Wśród ponad 30-tysięcznego grona[60] 38,5% ukończyło szkołę średnią, a 30,7% posiadało dyplom wyższej uczelni. Warto w tym miejscu zapytać, co skłaniało młodych i wykształconych cudzoziemców do przyjazdu? Odpowiedzi na to pytanie szukali również podczas spisu rachmistrzowie. Z zebranych materiałów wynika, iż w grupie najczęstszych powodów wymieniano: sprawy rodzinne (33%), pracę (24,6%) oraz naukę i studia (17,6%). Pierwsza przyczyna dominowała wśród przyjezdnych z: Europy, Ameryki (Północnej, Środkowej, Południowej) oraz Oceanii. W poszukiwaniu pracy do Polski przyjechało z kolei najwięcej Azjatów, a zdobywaniem wiedzy i dalszym kształceniem zainteresowani byli przeważnie mieszkańcy kontynentu afrykańskiego. Do mało istotnych przyczyn należały: uchodźctwo (3,7%), warunki mieszkaniowe (2,5%) i leczenie (0,7%). Grupa 17,5% imigrantów nie potrafiła określić pobudek, dla których przyjechała do Polski.

Wyniki spisu z 2002 roku, oprócz cech demograficznych obcokrajowców, określenia motywacji ich przyjazdu, obnażyły także stopień aktywności zawodowej imigrantów czasowych. Na ich podstawie można wywnioskować, iż większość cudzoziemców

---

[60] W jego skład wchodzili: obywatele polscy (mieszkający na stałe za granicą), cudzoziemcy, bezpaństwowcy i osoby o nieznanym pochodzeniu w wieku ponad 13 lat przebywający powyżej 2 miesięcy.

i bezpaństwowców należała do grupy biernych zawodowo[61]. Na 23 916 obcokrajowców aż 13 489, czyli 56,4% pozostawało w Polsce bez pracy. W tej samej sytuacji znalazło się również 83% bezpaństwowców (135 osób z 162). Najwięcej biernych zawodowo, w stosunku do ich liczebności w dniu spisu, objawiało się wśród: Libijczyków (88%), Norwegów (83%), Litwinów (77%), Kazachów (74,6%), Rosjan (68%), Białorusinów (63,5%), Ukraińców (58%), Niemców (63%) i Czechów (63%). Natomiast w kategorii aktywnych zawodowo mieściło się: 9989 cudzoziemców (co stanowiło 41,7% ich ogólnej liczby), 26 apatrydów (16%) oraz 59 osób o nieznanym obywatelstwie (2,5%)[62]. Aktywni byli przede wszystkim obywatele: Turcji (77%), Wielkiej Brytanii (68%), Wietnamu (65%), Indii (60%), Danii i Francji (po 56%).

Połowa imigrantów[63], która napłynęła do naszego kraju na okres powyżej 2 miesięcy, posiadała swoje źródła utrzymania. W grupie tej mieściło się więcej mężczyzn (59%) niż kobiet. Na życie zarabiali głównie jako robotnicy najemni oraz wykonywali prace na własny rachunek. Poza nimi, znaczna część imigrantów (41,5%) pozostawała na utrzymaniu innych, co dotyczyło szczególnie kobiet.

Kończąc powyższą analizę należy podkreślić, iż bez względu na zarzuty kierowane pod adresem wyników spisu z 2002 roku należy je uznać za cenny materiał do badania kierunków i wielkości imigracji do Polski.

2.4. Imigracje w celach naukowych (studenci zagraniczni)

Studenci zagraniczni byli jedną z wielu kategorii cudzoziemców przebywających w naszym kraju przez określony czas (co najmniej 5 lat). Do końca 2007 roku nie była to grupa zbyt liczna, ale spośród istniejących rodzajów obcokrajowców niezmiernie pożądana.

O ich atrakcyjności decydowały takie czynniki, jak: młody wiek, wysokie wykształcenie (kwalifikacje) oraz zadowalający stopień integracji z polskim społeczeństwem i zazwyczaj dobra znajomość języka polskiego.

Historia kształcenia zagranicznych studentów na ziemiach polskich ma długą tradycję. Sięga ona 1364 roku, kiedy w Krakowie utworzono Studium Generale (Akademię Krakowską) – pierwszą w kraju wyższą uczelnię. Żacy spoza Polski, których w latach 1433–1510 szacowano na około 44% ogółu studiujących w tym Studium, pochodzili między innymi z Niemiec, Węgier, Szwecji i Danii[64].

---

[61] Zgodnie z definicją zawartą w *Migracje zagraniczne ludności 2002*, GUS (s. 25) pod pojęciem tym należało rozumieć osoby w wieku 15 lat i więcej, które w badanym tygodniu: 1) nie pracowały, nie miały pracy i jej nie poszukiwały; 2) nie pracowały, poszukiwały pracy, ale nie były zdolne do jej podjęcia w badanym czasie.

[62] Należy jednak zaznaczyć, że ten typ aktywności obejmował zarówno pracujących, jak i bezrobotnych. Pierwsi tworzyli największą grupę wśród wyżej wymienionych rodzajów imigrantów.

[63] W grupie tej mieścili się: osoby o polskim obywatelstwie mieszkające na stałe za granicą, cudzoziemcy, apatrydzi i osoby o nieznanym pochodzeniu.

[64] www.uj.edu.pl/dispatch.jsp?item=uniwersytet/historia/historiatxt.jsp (5.06.2009).

Z kolei w XX wieku po zakończeniu działań II wojny światowej Polska włączyła się w akcję ONZ mającą na celu wsparcie edukacyjne osób z krajów Trzeciego Świata. Udział w tym przedsięwzięciu wpłynął na zmianę składu narodowego i etnicznego studiujących w naszym państwie. Pojawili się studenci z Afryki, Azji i Ameryki Łacińskiej. Była to jednak niezbyt liczna grupa. Jak dowodzą dane z UNESCO w 1950 roku stanowili oni zespół 183 osób[65].

W kolejnych latach ich stan liczebny powiększał się. W roku akademickim 1955/56 przekroczył 500 osób, a dwa lata później immatrykulowano już 900 zagranicznych studentów. Następnie tendencja zmieniła się i ich poziom zaczął się obniżać[66]. W latach 50. XX wieku studenci pochodzili najczęściej z Chin, Wietnamu, Bułgarii, Czechosłowacji, Węgier, Rumunii, NRD, Jugosławii i Albanii. Poza nimi byli także obywatele państw afrykańskich (Sudanu, Etiopii, Ghany, Gwinei, Kenii, Nigerii) oraz Syrii, Kuby, Iraku i Korei Północnej.

W latach 60. i 70. XX wieku współpraca w zakresie wymiany studentów szkół wyższych rozwijała się dalej. Podstawą kooperacji w tym zakresie były umowy, które Polska zawarła z: Czechosłowacją (1967), NRD (1965), Bułgarią (1970), Rumunią (1964), Węgrami (1968), ZSRR (1957 i 1970), Albanią (1950), Wietnamem (1977), Mongolią (1958), Chinami (1951), Kubą (1961). Ponadto układy o współpracy naukowej podpisano z Egiptem w 1957 roku, Ghaną w 1964 roku, Indiami w 1974 roku, Nigerią w 1970 roku, Brazylią w 1961 roku oraz Meksykiem w 1970 roku i Etiopią w 1978 roku.

Współdziałanie zarówno z wyżej wymienionymi państwami, jak również innymi zaowocowało wzrostem liczby zagranicznych studentów w Polsce. W latach 60. i w pierwszej połowie 70. XX wieku zajmowaliśmy czołowe miejsce pod względem liczby kształcących się cudzoziemców w państwach należących do RWPG[67]. Tempo przyrostu studentów było wówczas dość imponujące. W roku akademickim 1960/61 grupa żaków z zagranicy liczyła ponad 700 osób. Cztery lata później przekroczyła 1000 osób, a pod koniec lat 60. – 2000 (co oznaczało 3-krotny wzrost od początku tego dziesięciolecia).

Tendencja ta nie trwała jednak długo, gdyż już w 1975 roku uplasowaliśmy się na ostatnim miejscu w rankingu państw członkowskich RWPG, a po upływie kolejnych pięciu lat awansowaliśmy jedynie o jedną lokatę[68]. Cudzoziemcy omijali polskie uczelnie, wybierając studia w innych państwach.

Osoby, które jednak zdecydowały się na przyjazd do Polski, podejmowały naukę na kierunkach technicznych (około 40%) oraz uniwersyteckich (w tym także ekonomicznych i pedagogicznych – łącznie 35%)[69]. Do 1980 roku byli to głównie studenci

---

[65] M. Chilczuk, *50 lat kształcenia studentów zagranicznych w Polsce*, www.copernicus.org.pl/kontakt/chilczuk.htm (25.05.2009).

[66] *Rocznik Statystyczny 1965*, Warszawa 1965, s. 422.

[67] J. Sułkowska-Kusztelak, *Kształcenie obcokrajowców w Polsce jako przedmiot badań naukowych*, „Życie Szkoły Wyższej" 1987, nr 3, s. 55.

[68] Ibidem, s. 56.

[69] M. Masłowska, *Efektywność kształcenia cudzoziemców w polskich szkołach wyższych*, „Życie Szkoły Wyższej" 1987, nr 2, s. 69.

z krajów socjalistycznych. Z kolei obywatele państw kapitalistycznych (w tym i Polonia) preferowali wyższe szkoły techniczne oraz medyczne[70].

Tabela 28

Studenci zagraniczni w Polsce według wybranych państw pochodzenia

Państwo	1955/56	1960/61	1965/66	1970/71	1975/76	1980/81	1985/86	1990/91
Ogółem	575	740	1364	2576	2438	2913	2986	4259
Bułgaria	41	69	184	154	164	155	33	146
Chiny	53	48	20	5	1	–	–	–
Korea Północna	367	108	–	–	–	–	10	–
Francja	–	5	25	19	16	19	–	–
Gwinea	–	5	14	19	2	34	–	–
Indonezja	–	11	30	11	–	–	–	–
Jugosławia	–	5	15	16	30	31	26	–
Mongolia	–	3	29	45	46	65	–	–
NRD	23	14	20	135	261	305	22	242*
Rumunia	–	2	8	8	16	2	–	–
Irak	–	40	72	44	24	75	652	93
Czechosłowacja	6	5	73	113	197	163	75	178
Wietnam	–	60	43	725	443	111	100	85
Węgry	15	6	45	93	100	111	42	55
ZSRR	–	13	21	103	106	64	8	479**
Syria	–	29	73	129	67	97	219	358
Grecja	–	154	78	27	1	77	87	66
Sudan	–	24	87	118	46	13	34	96
USA	–	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	250	107	80
Jordania	–	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	46	80	115
Maroko	–	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	28	58	102
Nigeria	–	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	110	146	76

*Niemcy ** były ZSRR.

Źródło: *Rocznik Statystyczny* za lata 1960–1992, GUS.

Wprowadzenie stanu wojennego w kraju nie miało znaczącego wpływu na rozwój wymiany studentów. Potwierdzają to dane statystyczne, z których wynika, iż w latach akademickich 1981/82, 1982/83, 1983/84 immatrykulowano w kolejności 2813, 2773 i 2913 młodych osób z zagranicy[71]. W tym trudnym dla Polski czasie, najliczniejsze grono studentów pochodziło z Iraku, Nigerii, Syrii, Grecji i Wietnamu. Charakterystyczne dla lat 80. XX wieku było również i to, że w drugiej połowie tego dziesięciole-

[70] Ibidem.
[71] *Rocznik Statystyczny 1984*, GUS, Warszawa 1984, s. 464.

cia w Polsce naukę rozpoczęli obywatele: Afganistanu, Jordanii, Kolumbii, Libanu, Maroka, Tunezji i USA[72].

Zmiany społeczno-polityczne zapoczątkowane w 1989 roku zaowocowały wzrostem zainteresowania studiami w Polsce. Nasze rodzime uczelnie ponownie zaczęła odwiedzać coraz większa liczba cudzoziemców. W roku akademickim 1989/90 przekroczyła ona po raz pierwszy pułap 4000 osób, a w roku 1994/95 powiększyła się o kolejny tysiąc. Trend ten utrzymał się w nowym stuleciu. Wówczas przyrosty następowały znacznie szybciej niż kiedykolwiek. Liczba studentów zagranicznych podniosła się z ponad 6500 osób (w 2000 roku) do prawie 12 000 (sześć lat później). Trzon braci studenckiej tworzyli obywatele byłych republik radzieckich. Wspierali ich ponadto: Wietnamczycy, Czesi, Niemcy, Grecy, Norwegowie i Amerykanie. Zainteresowanie tych ostatnich miało związek z uatrakcyjnieniem oferty polskich uczelni oraz niższymi kosztami nauki w Polsce w porównaniu do innych krajów przy jednoczesnym zachowaniu wysokiego poziomu nauczania. Poza wyżej wymienionymi studentami byli także Afrykańczycy (z Nigerii, Sudanu, Etiopii, Ghany, Tunezji) oraz mieszkańcy Bliskiego Wschodu (z Iraku, Syrii, Jordanii, Libanu). Na studia do Polski coraz częściej wybierały się osoby polskiego pochodzenia, głównie z państw Europy Środkowo-Wschodniej. W latach 1999/2000–2006/07 tworzyły one grupę liczącą 29 636 osób, czyli 45% ogólnej liczby zagranicznych studentów w tym okresie (najwyższy ich udział odnotowano w 2000 roku, kiedy wyniósł on 55%, a najniższy sześć lat później – 30%). Pojawienie się ich w murach polskich uczelni związane było między innymi z uruchomieniem systemu stypendiów, których fundatorem był nasz rząd. Najczęściej trafiały one do obywateli: Ukrainy, Białorusi, Kazachstanu i Rosji.

W rankingu europejskim Polska znalazła się w gronie państw o najniższym poziomie udziału cudzoziemców w ogólnej liczbie studentów. Według danych z 2005 roku studenci zagraniczni stanowili jedyne 0,5% ogółu pobierających naukę na polskich wyższych uczelniach, a dwa lata później współczynnik ten wzrósł do 0,7%. Było to niewiele w porównaniu z innymi państwami.

Wyższy wskaźnik odnotowano w Luksemburgu (42,2%), na Cyprze (25,15%), w Szwajcarii (18%), Austrii (16,7%), Wielkiej Brytanii (14,9%), Francji (11,3%), Norwegii (7,3%) i Belgii (6,4%)[73]. Nawet w konfrontacji z sąsiadami nie wypadliśmy zbyt dobrze. Na przykład w Niemczech w roku akademickim 2006/07 immatrykulowanych było 189 450 cudzoziemców, czyli 9,5% ogólnej liczby studentów kształcących się w tym kraju[74]. W Czechach zagraniczni żacy stanowili 6,7% (w 2007 roku), a na Słowacji 0,9%. Z kolei u naszych wschodnich sąsiadów, poza Rosją (0,6%), współczynnik ten był także wyższy niż w Polsce (Ukraina – 1,1%, Litwa 1%,

---

[72] *Rocznik Statystyczny 1988*, Warszawa 1988, s. 460; *Rocznik Statystyczny 1990*, Warszawa 1990, s. 478.

[73] UNESCO, *Globar Education Digest 2009. Comparing Education Statistics Across the World*, Montreal, Quebec 2009, s. 140, http://www.uis.unesco.org/template/pdf/ged/2009/GED_2009_EN.pdf (21.02.2010).

[74] W. Isserstedt, J. Link, *Internationalization of Higher Education – Foreign Students in Germany – German Students Abroad*, Federal Ministry of Education and Research, Berlin 2008, s. 9.

Tabela 29

Cudzoziemcy studiujący w Polsce według najliczniejszej reprezentacji w roku akademickim 1994/95–2007/08

Państwo pochodzenia	1994 /95	1995 /96	1996 /97	1997 /98	1998 /99	1999 /00	2000 /01	2001 /02	2002 /03	2003 /04	2004 /05	2005 /06	2006 /07	2007 /08
Ogółem, w tym polskiego pochodzenia	5 176 b.d.	5 202 2454	5 313 b.d.	5 443 b.d.	5 541 b.d.	6 025 3 292	6 563 3 618	7 380 3 820	7 608 3 977	8 106 3 907	8 829 3 789	10 092 3 723	11 752 3 510	13 695 3 501
Białoruś	471	537	625	600	693	831	909	1 002	1 088	1 171	1 211	1 305	1 544	1 676
Czechy	268	274	252	250	251	265	229	229	242	208	164	243	362	515
Niemcy	151	140	128	139	138	147	154	133	148	182	254	323	376	442
Kazachstan	147	181	229	281	321	363	409	411	430	422	421	436	431	405
Litwa	391	445	497	531	467	515	634	753	628	543	474	415	350	463
Norwegia		–	–	–	266	311	343	383	411	451	586	739	911	1 012
Rosja	354	290	264	268	251	262	289	291	346	381	388	393	427	388
Ukraina	693	790	816	855	868	1 073	1 272	1 693	1 809	1 880	1 965	1 989	2 224	2 470
USA	68	93	196	189	232	270	339	439	359	545	623	749	804	942
Wietnam	134	144	155	85	187	168	156	133	148	161	196	197	180	190

Źródło: Na podstawie *Roczników Statystycznych* za lata 1994–2008, GUS.

Białoruś 0,8%)[75]. Poza kontynentem europejskim na wyróżnienie zasługiwały: Makau (specjalny region administracyjny Chin, w którym studenci cudzoziemscy stanowili 50% ogólnej liczby osób uczących się na wyższych uczelniach), Katar (28%), Australia (19,5%) oraz Nowa Zelandia (13,6%)[76].

W Polsce studenci zagraniczni wybierali najczęściej studia w trybie stacjonarnym na uczelniach: warszawskich, krakowskich, łódzkich, wrocławskich, lubelskich i poznańskich. Dominowała nauka na uniwersytetach, w tym medycznych (studia medyczne podejmowali głównie Norwegowie i Amerykanie – płacąc za naukę), i uczelniach ekonomicznych. Powodzeniem cieszyły się kierunki: medyczne, ekonomiczne, administracja, nauki społeczne i humanistyczne.

Łącznie, od 1956/57 do 2007/08, w Polsce studia rozpoczęło 200 616 cudzoziemców (czyli nieco więcej niż jednorazowy nabór w Niemczech w roku akademickim 2006/07). Procentowy udział mężczyzn był niemalże równy grupie kobiet. Zdecydowana większość zagranicznych żaków była Europejczykami. W dalszej kolejności pochodzili oni z Azji, Ameryki Północnej i Afryki. Powyżej 47% wszystkich studiujących w latach 1994–2007 stanowili obywatele byłego ZSRR (Ukrainy, Białorusi, Litwy, Kazachstanu, Rosji). Liczne grono przybyło także z: Stanów Zjednoczonych Ameryki, Norwegii, Niemiec i Czech. Wśród studiujących znalazły się również osoby o polskich korzeniach, które w roku akademickim 1999/2000–2007/2008 tworzyły grupę ponad 40% ogółu cudzoziemskich studentów.

Godnym odnotowania jest fakt, iż liczba zagranicznych absolwentów polskich wyższych uczelni (od 1956/57 do 2007/08) była znacznie niższa niż studentów. W okresie tym studia ukończyło jedynie 37 463 osoby. W latach 70. i 80. XX wieku pochodzili oni przede wszystkim z: Wietnamu, NRD, Bułgarii, Czechosłowacji, Syrii, Iraku, Sudanu, Nigerii i Etiopii. W kolejnych okresach absolwentami byli głównie obywatele państw należących do byłego ZSRR (Litwy, Ukrainy, Białorusi, Kazachstanu, Rosji). Poza nimi wyróżniali się także nasi zachodni, południowi sąsiedzi oraz Amerykanie, Kanadyjczycy i Norwedzy. Znaczna część studentów kończących w naszym kraju naukę deklarowała polskie pochodzenie. W latach 1999–2007 było ich prawie 5000, co stanowiło 49% wszystkich zagranicznych absolwentów. W większości pochodzili oni z Litwy, Kazachstanu i Białorusi.

Cudzoziemcy decydowali się na studia w Polsce z różnych powodów. Wśród nich były takie przesłanki jak: bliskość geograficzna, możliwość uzyskania stypendium, chęć poznania obcego kulturowo kraju i ludzi oraz motywy ekonomiczne (niższe koszty utrzymania i studiów niż w innych państwach)[77]. Część chciała sprawdzić się w nowym środowisku lub zupełnie przypadkowo wybrała nasz kraj. Warto jednak

---

[75] UNESCO, *Globar Education Digest*…, op. cit., s. 138.

[76] Ibidem, s. 138–140.

[77] E. Jaroszewska, *Studenci zagraniczni w Polsce z uwzględnieniem wyników badań przeprowadzonych na Uniwersytecie Warszawskim*, w: *Zewnętrzne migracje zarobkowe we współczesnej Polsce. Wybrane zagadnienia*, pod red. A. Rajkiewicz, Wrocław 2000, s. 183.

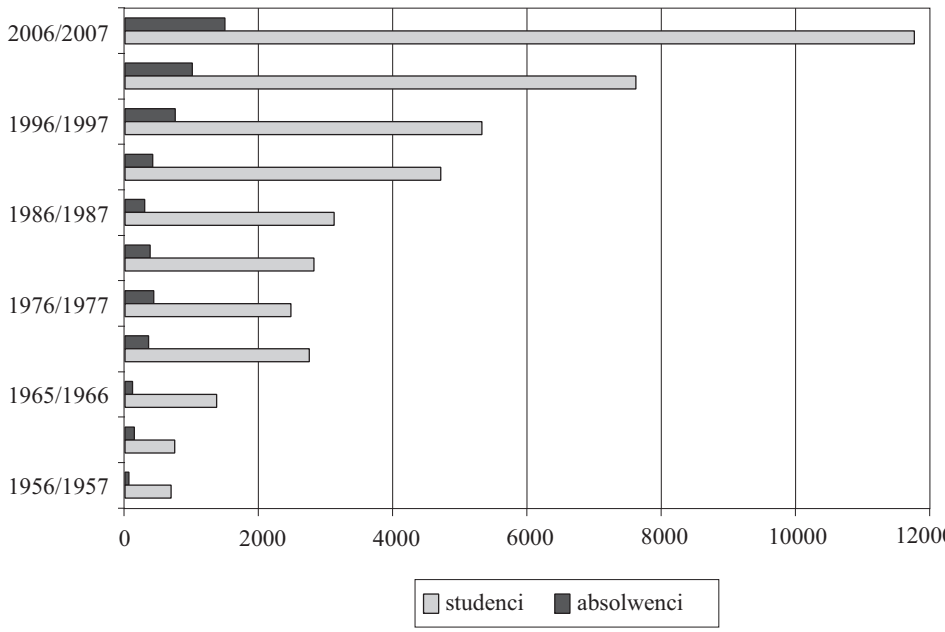
Tabela 30

Absolwenci zagraniczni polskich uczelni w latach 1995–2007 według najliczniejszej reprezentacji

Państwo	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Razem
Ogółem, w tym polskiego pochodzenia	697 170	748 b.d.	809 b.d.	767 b.d.	853 433	764 407	892 506	1 002 600	1 307 659	1 178 630	1 326 609	1 306 561	1 489 568	13 138 5 143
Białoruś	28	52	80	51	108	75	119	118	167	156	147	210	191	1 502
Bułgaria	17	29	10	15	10	11	17	20	21	14	12	12	11	199
Czechy	29	35	50	46	47	25	41	34	46	57	12	33	39	494
Litwa	53	89	96	136	138	90	140	175	136	92	v131	98	88	1 462
Rosja	20	28	25	27	39	31	43	36	46	57	59	53	71	535
Syria	47	50	44	25	13	18	8	14	9	7	3	5	10	253
Ukraina	21	76	92	122	109	124	129	175	367	264	345	293	407	2 524
Niemcy	19	22	18	19	17	18	29	21	25	26	34	31	27	306
Wietnam	14	15	17	15	16	24	2	8	22	15	18	10	12	188
Jordania	16	10	10	13	10	2	8	9	6	–	9	4	7	104
Kazachstan	4	3	18	24	41	42	47	51	71	80	62	65	71	579
Kanada	3	b.d.	b.d.	b.d.	14	20	14	17	27	21	30	30	32	208
USA	4	5	15	23	47	39	58	65	67	72	91	71	69	626
Norwegia	–	b.d.	b.d.	b.d.	1	15	27	31	50	54	69	57	74	378
Słowacja	6	b.d.	18	20	31	6	12	25	36	14	45	28	33	274

Źródło: Na podstawie *Roczników Statystycznych* za lata 1994–2008, GUS.

Wykres 6. Liczba zagranicznych studentów i absolwentów od roku akademickiego 1956/57 do 2006/2007 (z podziałem na okresy 5-letnie)



Źródło: Na podstawie *Roczników Statystycznych* za lata 1965–2008, GUS.

podkreślić, iż atrakcyjność polskich uczelni wzrosła wraz z wejściem naszego kraju do Unii Europejskiej.

Wewnętrzne ustawodawstwo gwarantowało prawo do nauki każdemu, czyli zarówno polskiemu obywatelowi, jak i obcokrajowcowi (art. 70 ust. 1 Konstytucji RP[78]). Na jego podstawie można było podejmować i odbywać studia: pierwszego i drugiego stopnia, doktoranckie oraz uczestniczyć w badaniach naukowych, pracach rozwojowych i innych formach kształcenia[79] (art. 43 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym[80]). Polskie prawo umożliwiło cudzoziemcom podwyższenie wykształcenia na tych samych zasadach co obywatelom polskim (art. 43 ust. 2 ww. ustawy). Dotyczyło to:

– uchodźców;
– osób korzystających z ochrony czasowej lub posiadających zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony (w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 7, 13 i 14 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach);

---

[78] Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.

[79] Szczegóły regulowało *Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 października 2006 roku w sprawie podejmowania i odbywania przez cudzoziemców studiów i szkoleń oraz ich uczestniczenia w badaniach naukowych i pracach rozwojowych*, Dz. U. 2006, Nr 190, poz. 1406.

[80] *Ustawa z dnia 27 lipca 2005 roku Prawo o szkolnictwie wyższym*, Dz. U. 2005, Nr 164, poz. 1365 z późniejszymi zmianami.

– pracowników migrujących będących obywatelami państwa członkowskiego UE, EFTA – stron umowy o EOG (i członków ich rodzin mieszkających w Polsce) i Szwajcarii;
– cudzoziemców z zezwoleniem na osiedlenia się i statusem rezydenta długoterminowego WE;
– obywateli państw członkowskich UE, EFTA – stron umowy o EOG (i członków ich rodzin, mieszkających w Polsce) i Szwajcarii oraz członków ich rodzin, posiadających prawo stałego pobytu.

Wyżej wymienionym osobom przysługiwało prawo do bezpłatnej nauki. Ich proces rekrutacji do szkół był taki sam, jak w przypadku Polaków. Cudzoziemcy owi mogli ubiegać się o pomoc materialną, zakwaterowanie w akademiku oraz inne przywileje nadane studentom mocą art. 173 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym[81].

Pozostali obcokrajowcy również uzyskali możliwość studiowania lub brania udziału w badaniach. Odbywało się to jednak na podstawie umów międzynarodowych, układów zawieranych między uczelniami, decyzji rektora uczelni lub odpowiednich ministrów (np. nauki i szkolnictwa wyższego, ministra obrony narodowej). Studenci z tej grupy zobligowani byli do płacenia za naukę (chyba że minister szkolnictwa wyższego lub rektor konkretnej uczelni podjął inną decyzję – art. 43 ust. 3–4). Czesne za studia na uczelniach publicznych, w zależności od kierunków i rodzaju studiów, wahało się od 2000 do 4000 euro na rok. Wśród osób pozbawionych możliwości bezpłatnej nauki znaleźli się imigranci ze zgodą na pobyt tolerowany.

Cudzoziemcy, zgodnie z ustawą (art. 43 ust. 4 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym) mogli podejmować i odbywać studia, uczestniczyć w pracach naukowych i rozwojowych:
– jako stypendyści strony polskiej;
– na zasadach odpłatności;
– bez odpłatności i świadczeń stypendialnych;
– jako stypendyści strony wysyłającej (bez płacenia za naukę);
– jako stypendyści uczelni.

Cudzoziemcy byli przyjmowani na studia po spełnieniu kilku następujących warunków: uregulowany status pobytu w kraju (aktualna wiza, karta pobytu lub inne dokumenty)[82], dobry stan zdrowia (udokumentowany zaświadczeniem lekarskim), ubezpieczenie zdrowotne (na wypadek choroby lub następstw nieszczęśliwych

---

[81] Obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej lub EFTA – stron umowy o EOG, Szwajcarii i członkowie ich rodzin, posiadający środki finansowe niezbędne na pokrycie kosztów utrzymania podczas studiów mogli podejmować i odbywać studia (w tym i doktoranckie, uczestniczyć w badaniach naukowych, pracach rozwojowych i innych formach kształcenia) na zasadach obowiązujących obywateli polskich, z tym że osobom tym nie przysługiwało prawo do stypendiów: socjalnego, dla osób niepełnosprawnych, mieszkaniowego, na wyżywienie i zapomóg albo na zasadach określonych w art. 43 ust. 3 i 4 (art. 43 ust. 5 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym).

[82] Obcokrajowiec podejmujący u nas studia musiał wystąpić o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony (art. 53 ust. 1 pkt 16 ustawy o cudzoziemcach). Otrzymywał je na okres roku (z możliwością przedłużenia).

wypadków). Ponadto chętni do studiowania w języku polskim musieli ukończyć roczny kurs językowy lub przedłożyć certyfikat ze znajomości języka polskiego lub uzyskać potwierdzenie uczelni o znajomości tego języka w zakresie pozwalającym na podjęcie studiów. Z kolei nauka w języku obcym wiązała się z przedłożeniem odpowiedniego dokumentu zaświadczającego znajomość tego języka[83].

Rosnąca liczba zagranicznych studentów i absolwentów polskich uczelni wpłynęła na pojawienie się nowych placówek, które powołano do udzielania pomocy obcokrajowcom w okresie studiów oraz utrzymywania z nimi łączności po zakończonej nauce. Pierwszą z nich było Studium Języka Polskiego dla Cudzoziemców na Uniwersytecie Łódzkim, ukonstytuowane w 1952 roku[84]. Inną jednostką odgrywającą ważną rolę stał się Ośrodek Łączności z Cudzoziemcami Absolwentami Polskich Szkół Wyższych (utworzony w 1987 roku również przy Uniwersytecie Łódzkim i działający do 2003 roku). Z inicjatywy członków tej instytucji[85], w marcu 1997 roku założono Fundację Edukacja Polska dla Cudzoziemców – Copernicus. Jej celem było wspieranie i promowanie współpracy naukowej, kulturalnej, turystycznej między cudzoziemcami absolwentami polskich uczelni a Polakami[86]. Fundacja ta przestała funkcjonować w październiku 2008 roku.

Obecnie coraz więcej polskich uczelni szuka kandydatów na studia poza granicami kraju. Sytuacja ta uwarunkowana jest nadchodzącym niżem demograficznym oraz atrakcyjnością ofert zachodnich uczelni, które kuszą coraz więcej Polaków. W celu pozyskania studentów wyższe uczelnie podejmowały różnego rodzaju działania. Zaliczały się do nich: uruchamianie studiów w języku angielskim (lub innych), branie udziału w targach edukacyjnych w różnych regionach świata, organizowanie innych przedsięwzięć zachęcających do studiowania w Polsce (prowadzenie internetowych stron uczelni – dostępnych w różnych wersjach językowych, tworzenie portali edukacyjnych, organizowanie specjalnych kursów w celu wyrównania poziomu edukacyjnego, wyjazdy władz uczelni do konkretnych miast z ofertą naukową i dydaktyczną, zainicjowanie przez Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich projektu „Studiuj w Polsce – *Study in Poland*"[87]).

---

[83] § 2 *Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 października 2006 roku w sprawie podejmowania i odbywania przez cudzoziemców studiów i szkoleń oraz ich uczestniczenia w badaniach naukowych i pracach rozwojowych*, Dz. U. 2006, Nr 190, poz. 1406.

[84] Kolejne utworzono także w: Poznaniu (Studium Języka Polskiego dla Cudzoziemców na UAM – rok powołania 1985 rok), Toruniu (Studium Kultury i Języka Polskiego dla Cudzoziemców na UMK – 1994 rok), Warszawie (Centrum Języka Polskiego i Kultury Polskiej dla Cudzoziemców na Uniwersytecie Warszawskim – 1956 rok), Krakowie (Centrum Języka i Kultury Polskiej na Świecie – UJ), Lublinie (Szkoła Języka i Kultury Polskiej na KUL oraz Centrum Języka i Kultury Polskiej dla Polonii i Cudzoziemców na UMCS – 1991 rok. Powstało ono z połączenia Studium Języka Polskiego dla Cudzoziemców, założonego w 1981 roku, i Polonijnego Centrum Kulturalno-Oświatowego), Katowicach (Szkoła Języka i Kultury Polskiej na UŚ – 1991 rok), Wrocławiu (Szkoła Języka Polskiego i Kultury dla Cudzoziemców na Uniwersytecie Wrocławskim – 1974 rok).

[85] Założycielami fundacji był Polak – Michał Chilczuk i Wietnamczyk – Nguyen Dinh Dung.

[86] www.copernicus.org.pl/o_fund.htm (5.04.2009).

[87] Na przykład w grudniu 2006 roku Urząd Miasta Wrocławia z uczelniami wrocławskimi przygotował program „Teraz Wrocław". W ramach tego przedsięwzięcia zorganizowano w siedmiu

Naprzeciw oczekiwaniom zagranicznych studentów wyszło także Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, które przygotowało rozporządzenie ułatwiające im start na polskim rynku pracy[88]. Na podstawie tego aktu cudzoziemcy studiujący w trybie stacjonarnym zostali zwolnieni z obowiązku ubiegania się o zezwolenie na zatrudnienie w trzech miesiącach (lipiec, sierpień, wrzesień). Objęło ono także studentów wykonujących pracę w ramach stażu zawodowego, praktyk zawodowych przewidzianych regulaminem studiów (w okresie nieprzekraczającym 6 miesięcy w roku kalendarzowym, a w przypadku studentów – państw członkowskich UE, EOG nienależących do UE lub Szwajcarii bez ograniczeń czasowych) oraz tych, którzy wykonywali pracę w ramach publicznych służb zatrudnienia i ich zagranicznych partnerów (pod warunkiem potwierdzenia tego faktu przez właściwe organy zatrudnienia)[89].

Współcześnie podjęcie studiów poza ojczyzną stało się łatwiejsze. Ma to związek zarówno z rozwojem międzynarodowej wymiany studentów, jak i z pomocą finansową ze strony UE. Studenci z Polski i zagranicy uczestniczyli w programach: CEEPUS, Tempus, Erasmus-Sokrates. Młodzi ludzie mogli także ubiegać się o stypendia z ramienia różnych instytucji rządowych i międzynarodowych.

Dużym powodzeniem cieszyły się w Polsce przyjazdy w ramach programu Erasmus. W roku akademickim 2007/08 zajęliśmy 12 miejsce na 31 państw uczestniczących w tym przedsięwzięciu. W okresie tym cudzoziemscy studenci mogli studiować na 256 polskich uczelniach (tyle jednostek posiadało Kartę Uczelni Erasmusa). Ogółem w latach 1998–2007 grupa zagranicznych stypendystów Erasmusa w Polsce wyniosła 18 076 osób[90]. Pochodzili oni przede wszystkim z: Niemiec (3666), Francji (2763), Hiszpanii (2236), Portugalii (1502), Włoch (1501) i Turcji (1500)[91]. Z kolei najmniej studentów rekrutowało się z: Cypru, Islandii, Malty, Luksemburga i Lichtensteinu.

Uczestnictwo polskich uczelni w różnego rodzaju programach było niezmiernie ważnym elementem ich promocji. Dzięki zagranicznym studentom rósł także prestiż uczelni. Polskim placówkom było to potrzebne, bowiem w rankingu 500 najlepszych wyższych uczelni świata polskich szkół wyższych było niewiele. Z danych za lata 2004–2008 wynika, iż w gronie tym znalazły się jedynie dwa uniwersytety

---

miastach ukraińskich akcję promocyjną (bilbordy, spotkania). W 2008 roku rozszerzono ją o: Białoruś, Mołdowę, Rosję, Litwę i Kazachstan. www.teperwroclaw.pl. W podobnym programie uczestniczyły wyższe szkoły warszawskie.

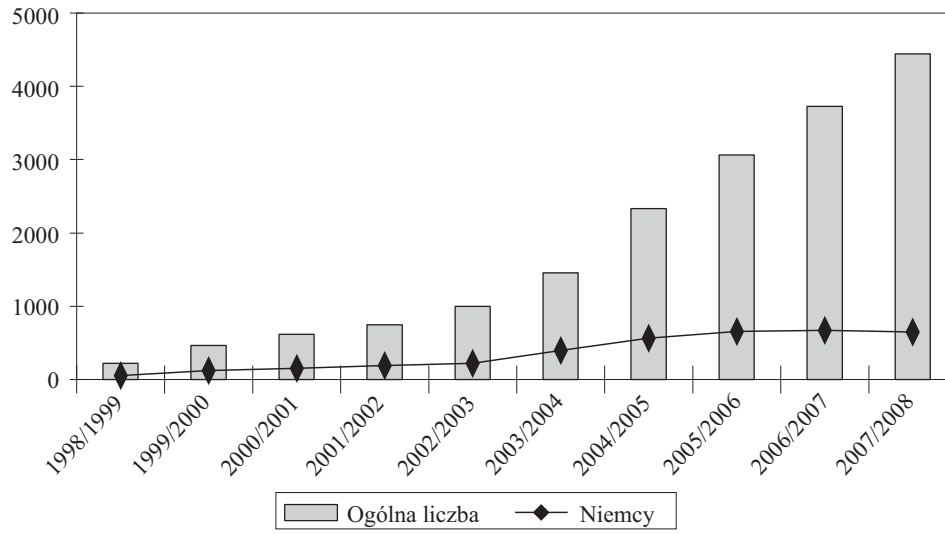
[88] Należy jednocześnie podkreślić, że studenci z państw UE mają nieograniczone możliwości w podejmowaniu pracy (poza zawodami zastrzeżonymi wyłącznie dla osób z polskim obywatelstwem. § 2 ust. 12–14, 28–29 *Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 sierpnia 2006 roku w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę*, Dz. U. 2006, Nr 156, poz. 1116.

[89] W wyniku nowelizacji rozporządzenia w 2009 roku otwarto polski rynek pracy dla absolwentów studiów stacjonarnych i doktoranckich. Ponadto z obowiązku ubiegania się o zezwolenie zwolniono osoby uczestniczące w programach wakacyjnej pracy studentów – ibidem § 2 pkt 26a i 30.

[90] Dane pochodzą ze strony www.erasmus.org.pl (20.04.2009).

[91] Turcja uczestniczy w tym programie od 2004 roku.

Wykres 7. Liczba zagranicznych stypendystów Erasmusa w Polsce na tle studentów z Niemiec uczestniczących w tym projekcie w latach 1998/99–2007/08



Źródło: www.erasmus.org.pl (20.05.2009).

umiejscowione w Krakowie i Warszawie (według *Academic Ranking of Word Universities*)[92].

Należy zastanowić się zatem, jak przyciągnąć i zatrzymać zagranicznych absolwentów polskich uczelni i to nie tylko osób pochodzących z państw o niższym poziomie rozwoju, ale także z krajów wysoko uprzemysłowionych. Zapewne w pierwszej kolejności potrzebne są zmiany w prawie regulującym pobyt tej grupy osób po zakończeniu nauki. Obecnie cudzoziemcy przebywający na podstawie wizy udzielonej w związku z odbywaniem studiów mają zaliczone jedynie połowę okresu nauki do uzyskania statusu rezydenta długoterminowego WE.

Konieczny jest więc odpowiedni plan wraz ze strategią rozwoju szkolnictwa wyższego w zakresie zwiększenia atrakcyjności naszych ofert kierowanych do zagranicznych studentów. W Strategii Rozwoju Szkolnictwa Wyższego w Polsce do 2010 roku zabrakło jakichkolwiek rozwiązań w tym zakresie[93]. Dopiero w kolejnym dokumencie określającym kierunki rozwoju wyższych uczelni do 2020 roku[94] zawrócono uwagę na małą liczbę zagranicznych studentów. Wśród słabych stron polskiego szkolnictwa wyższego wymieniono niski stopień umiędzynarodowienia studiów. By temu przeciwdziałać, zaproponowano powołanie Krajowej Agencji Wymiany Akademickiej (powstałej z przekształcenia Biura Uznawalności Wykształcenia i Wy-

[92] www.arwu.org (5.06.2009).
[93] www.mimuw.edu.pl/~sjack/usw/strat_pliki/strategia.htm (5.06.2009).
[94] *Strategia Rozwoju Szkolnictwa Wyższego w Polsce do 2020 roku*, Warszawa luty 2010.

miany Międzynarodowej). Postawiono przed nią zadania związane z promocją Polski jako miejsca studiów oraz ze wspieraniem przyjazdów studentów do Polski[95].

Tabela 31

Liczba zagranicznych studentów i absolwentów studiów dziennych w latach 1955/56–2006/07

Liczba studentów **Liczba absolwentów**	1972/73 – 2828 1973 – 447	1990/91 – 4259 1991 – 414
1955/56 – 575 b.d.	1973/74 – 2671 1974 – 409	1991/92 – 4700 1992 – 472
1956/57 – 687 1957 – 59	1974/75 – 2624 1975 – 439	1992/93 – 4976 1993 – 548
1957/58 – 931 1958 – 93	1975/76 – 2438 1976 – 428	1993/94 – 4968 1994 – 537
1958/59 – 916 1959 – 140	1976/77 – 2472 1977 – 339	1994/95 – 5176 1995 – 697
1959/60 – 751 1960 – 119	1977/78 – 2492 1978 – 382	1995/96 – 5202 1996 – 748
1960/61 – 740 1961 – 139	1978/79 – 2551 1979 – 331	1996/97 – 5313 1997 – 809
1961/62 – 648 1962 – 100	1979/80 – 2802 1980 – 362	1997/98 – 5443 1998 – 767
1962/63 – 819 1963 – 99	1980/81 – 2913 1981 – 372	1998/99 – 5541 1999 – 853
1963/64 – 964 1964 – 95	1981/82 – 2813 1982 – 341	1999/2000 – 6025 2000 – 764
1964/65 – 1124 1965 – 110	1982/83 – 2773 1983 – 319	2000/01 – 6563 2001 – 892
1965/66 – 1364 1966 – 111	1983/84 – 2913 1984 – 314	2001/02 – 7380 2002 – 1002
1966/67 – 1679 1967 – 114	1984/85 – 2885 1985 – 314	2002/03 – 7608 2003 – 1307
1967/68 – 1946 1968 – 162	1985/86 – 2986 1986 – 293	2003/04 – 8106 2004 – 1178
1968/69 – 2219 1969 – 229	1986/87 – 3113 1987 – 351	2004/05 – 8829 2005 – 1326
1969/70 – 2421 1970 – 248	1987/88 – 3447 1988 – 399	2005/06 – 10092 2006 – 1306
1970/71 – 2576 1971 – 349	1988/89 – 3619 1989 – 377	2006/07 – 11752 2007 – 1489
1971/72 – 2745 1972 – 407	1989/90 – 4118 1990 – 425	

Źródło: na podstawie *Roczników Statystycznych* za lata 1965–2008, GUS.

[95] Ibidem, s. 8.

2.5. Imigracje w celach matrymonialnych

W Polsce poza imigracjami zarobkowymi i edukacyjnymi doświadczyliśmy także imigracji w celach matrymonialnych. Wielu cudzoziemców zdecydowało się na znalezienie w naszym kraju swojego partnera życiowego. Związek małżeński z polskim obywatelem wiązał się najczęściej z zamieszkaniem w Polsce (poza wyjątkami, kiedy małżonkowie opuszczali nasz kraj, aby osiedlić się w ojczyźnie swego współmałżonka). Powodów poszukiwania polskiej żony lub polskiego męża było wiele. Należały do nich: miłość, lepsza perspektywa życia, poprawa swojej sytuacji rodzinnej i materialnej. Innymi przyczynami były także chęć zdobycia legalnego pobytu lub przedłużenie prawa do przebywania w granicach państwa polskiego.

Ślub z polskim obywatelem niósł za sobą liczne przywileje (jak wspomniane wcześniej prawo do pobytu w Polsce, prawo do swobodnego podróżowania po państwach Unii Europejskiej, zatrudnienia, prawo do świadczeń społecznych czy zaniechanie wydalenia cudzoziemca mającego nielegalny status pobytu). Torował on również drogę do zdobycia polskiego obywatelstwa, którego nabycie jeszcze do 1998 roku nie przysparzało wielu problemów. Można było o nie wystąpić już po upływie 3 miesięcy od ceremonii ślubnej. W tym celu należało złożyć odpowiednie oświadczenie[96]. Cudzoziemiec – współmałżonek polskiego obywatela – stawał się tym samym posiadaczem karty stałego pobytu, którą otrzymywał w związku z przyznaniem zezwolenia na pobyt stały (leżało to w gestii wojewody właściwego ze względu na zamierzony pobyt obcokrajowca po zasięgnięciu opinii właściwego komendanta wojewódzkiego Milicji Obywatelskiej[97], a później opinii właściwego komendanta wojewódzkiego Policji[98]).

Godnym odnotowania jest fakt, iż na mocy ustawy o cudzoziemcach z 1963 roku ustawodawca nie przewidywał żadnych kryteriów przyznania bądź odmowy nadania karty stałego pobytu. Była to zatem decyzja uznaniowa organu, w gestii którego leżało orzekanie w tej sprawie, a zawarcie małżeństwa było jedną z przesłanek udzielenia obcokrajowcowi takiej karty. Stopień ogólności tych przepisów przyczynił się do wzrostu zainteresowania zdobyciem legalnego pobytu poprzez tzw. „papierowe małżeństwo".

Interesujące było również to, iż w ustawie o polskim obywatelstwie w artykule traktującym bezpośrednio o jego nadaniu w drodze małżeństwa z Polakiem posługiwano się pojęciem *cudzoziemka,* wskazując tym samym na płeć osoby biorącej ślub (art. 10 ust. 1). Zapis ten utrzymano w mocy do 1998 roku[99]. Od stycznia 1999 roku wprowadzono nową formę – *cudzoziemiec.* Znowelizowana ustawa przyniosła także

---

[96] Art. 10 *ustawy z dnia 15 lutego 1962 roku o obywatelstwie polskim*, Dz. U. 1962, Nr 10, poz. 49.

[97] Art. 13 ust. 2 *ustawy z dnia 29 marca 1963 roku o cudzoziemcach*, Dz. U. 1963, Nr 15, poz. 77 z późniejszymi zmianami.

[98] Art. 18 ust. 1 pkt 1 *ustawy z dnia 29 listopada 1990 roku o paszportach*, Dz. U. 1991, Nr 2, poz. 5.

[99] Zmiana nastąpiła wraz z nowelizacją ustawy w 1998 roku (Dz. U. 1998, Nr 106, poz. 668).

zmianę w zakresie udzielenia polskiego obywatelstwa. Polegała ona na wydłużeniu okresu oczekiwania na obywatelstwo z 3 miesięcy do co najmniej 3 lat przez cudzoziemców pozostających w związku małżeńskim z obywatelem Polski i mających zezwolenie na osiedlenie się[100].

Po zmianach społeczno-politycznych oraz rozpoczęciu procedury akcesji do Unii Europejskiej i wejściu w jej struktury oraz do strefy Schengen, Polacy zyskali na atrakcyjności jako potencjalni partnerzy życiowi. Zawieranie fikcyjnych małżeństw stało się polską rzeczywistością (wcześniej zjawisko to charakterystyczne było dla Polaków wyjeżdżających do państw Europy Zachodniej). Sprzyjały temu ogólne przepisy, których doprecyzowaniem zajęli się parlamentarzyści dopiero na początku nowego stulecia. Efektem ich prac była zamiana ustawy o cudzoziemcach w 2001 roku. Wówczas uszczegółowiono okoliczności przyznania karty pobytu, którą otrzymywano między innymi w drodze małżeństwa z polskim obywatelem lub cudzoziemcem posiadającym zezwolenie na osiedlenie się[101].

Pod wpływem rezolucji Rady z grudnia 1997 roku w sprawie przeciwdziałania małżeństwom dla pozoru[102] do ustawy wprowadzono także rygorystyczny artykuł (17a)[103], w którym ujęto sytuacje mające świadczyć o zawarciu małżeństwa wyłącznie w celu legalizacji pobytu. Należały do nich:

---

[100] Art. 10 *ustawy z dnia 15 lutego 1962 roku o obywatelstwie polskim*, Dz. U. 1998, Nr 106, poz. 668. Obecnie stan prawny w tej materii się nie zmienił. Nadal cudzoziemiec ubiegający się o polskie obywatelstwo musi pozostawać w związku małżeńskim z osobą polskiego obywatelstwa przez co najmniej 3 lata. Ponadto musi mieszkać w Polsce na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE lub prawa stałego pobytu (art. 10 ust. 1). Poza tym przypadkiem cudzoziemcom nadaje się polskie obywatelstwo, gdy zamieszkują na terenie RP co najmniej 5 lat na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE lub prawa stałego pobytu (art. 8). *Ustawa z dnia 15 lutego 1962 roku o obywatelstwie polskim*, Dz. U. 2000, Nr 28, poz. 353 z późniejszymi zmianami.

[101] Dotyczyło to sytuacji, w których małżeństwo nie zostało zawarte w celu uzyskania zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (art. 17 ust. 2 pkt 6 *ustawy z dnia 25 czerwca 1997 roku o cudzoziemcach*, Dz. U. 2001, Nr 127, poz. 1400). Zezwolenie to wydawane było na okres 2 lat z możliwością przedłużenia. Oznaczało to, że co 24 miesiące cudzoziemiec mógł być poproszony o udowodnienie, że jego małżeństwo nadal trwa. Dopiero po pobycie, trwającym nieprzerwanie przez co najmniej 5 lat na podstawie zezwolenia na czas oznaczony mógł on starać się o zezwolenie na osiedlenie się (wcześniej przez co najmniej 3 lata). Ponadto obcokrajowiec musiał spełnić także inne warunki – posiadać lokal mieszkalny, dochody wystarczające na utrzymanie i leczenie bez ubiegania się o pomoc w placówkach pomocy społecznej lub mieć członka rodziny, który zadba o jego utrzymanie (art. 19 ust. 3 *ustawy z dnia 25 czerwca 1997 roku o cudzoziemcach*, Dz. U. 2001, Nr 127, poz. 1400). Z kolei według stanu prawnego na koniec 2007 roku zezwolenie na osiedlenie otrzymywał cudzoziemiec pozostający w związku małżeńskim, zawartym z polskim obywatelem co najmniej 3 lata przed złożeniem wniosku i bezpośrednio przed jego złożeniem przebywał nieprzerwanie na terytorium RP co najmniej przez 2 lata na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (art. 64 ust. 1 pkt 2 *Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach*, Dz. U. 2006, Nr 234, poz. 1694).

[102] *Council Resolution of 4 December 1997 on measures to be adopted on the combating of marriages of convenience*, O.JC. 1997.382.1.

[103] Dodany mocą artykułu 1 pkt 16 *ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 roku o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz zmianie niektórych ustaw*, Dz. U. 2001, Nr 42, poz. 475.

– „przyjęcie korzyści majątkowej przez jednego z małżonków za wyrażenie zgody na zawarcie małżeństwa" (o ile nie wynikało to ze zwyczaju panującego w danym państwie lub grupie społecznej);
– „niewypełnianie prawnych obowiązków wynikających z zawarcia małżeństwa";
– „brak wspólnego zamieszkiwania małżonków";
– niespotkanie się małżonków nigdy wcześniej, tzn. przed zawarciem małżeństwa;
– nieposługiwanie się przez małżonków językiem zrozumiałym dla siebie;
– brak zgodności co do „danych osobowych dotyczących drugiego współmałżonka (nazwiska, adresu, narodowości, zawodu) i innych istotnych okoliczności, które ich dotyczą";
– zawarcie w przeszłości przez jedno z małżonków lub oboje „małżeństwa dla pozoru".

Wprowadzenie tego przepisu miało zmniejszyć proceder ślubów w celu legalizacji pobytu. Obecnie dokładne wskazanie liczby takich małżeństw jest trudne[104].

Zgodnie z normą prawa międzynarodowego publicznego, o formie zawarcia małżeństwa decydowało państwo, na terenie którego do tego doszło (art. 15)[105]. W Polsce przyjęła ona postać ślubu świeckiego[106] lub konkordatowego[107]. Przed zawarciem małżeństwa cudzoziemiec musiał zgromadzić odpowiednie dokumenty[108].

---

[104] Problematyka ta poruszona została w rozdziale *Przestępczość cudzoziemców w Polsce*.

[105] *Ustawa z dnia 12 listopada 1965 roku Prawo prywatne międzynarodowe*, Dz. U. 1965, Nr 46, poz. 290.

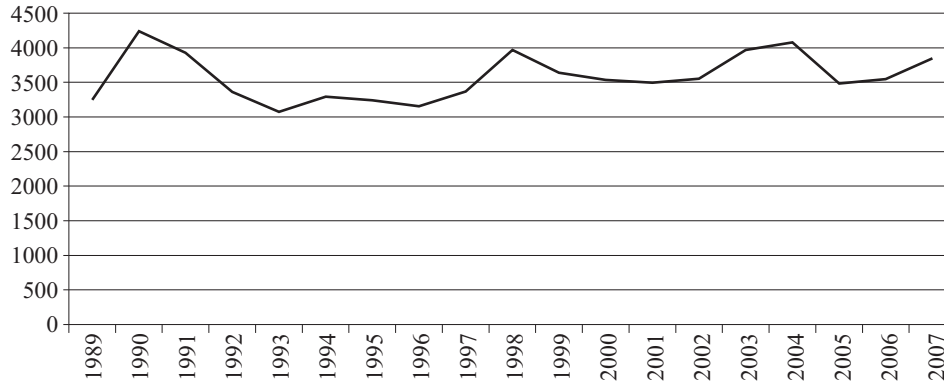
[106] Zawarty przed kierownikiem stanu cywilnego po złożeniu zgodnych oświadczeń o jego zawarciu (art. 1 § 1 *ustawy z dnia 25 lutego 1964 roku Kodeks rodzinny i opiekuńczy*, Dz. U. 1964, Nr 9, poz. 59 z późniejszymi zmianami). Należy przy tym podkreślić, że osoby zawierające małżeństwo muszą być odmiennej płci, stanu wolnego i w odpowiednim wieku.

[107] Wprowadzony do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w 1998 roku (Dz. U. 1998, Nr 117, poz. 757). Wywołuje on skutki cywilnoprawne. Prawo do udzielenia takiego ślubu przysługuje Kościołowi katolickiemu oraz innym kościołom i związkom wyznaniowym funkcjonującym na terenie naszego kraju, z wyłączeniem: Kościoła Katolickiego Mariawitów, Muzułmańskiego Związku Religijnego, Karaimskiego Związku Religijnego, Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego. Ślub konkordatowy polega na jednoczesnym złożeniu woli zawarcia związku przez małżonków w obecności osoby duchownej, a następnie sporządzeniu przez kierownika stanu cywilnego aktu małżeństwa na podstawie materiałów przesłanych przez duchownego (art. 1 § 2 *ustawy z dnia 25 lutego 1964 roku Kodeks rodzinny i opiekuńczy*, Dz. U. 1964, Nr 9, poz. 59 z późniejszymi zmianami).

[108] Do nich należały: dokument tożsamości, skrócony odpis aktu urodzenia (z tłumaczeniem), dowód ustania lub unieważnienia małżeństwa (jeżeli osoba pozostawała poprzednio w innym związku), dowód nieistnienia małżeństwa (pod warunkiem, że toczyło się wobec osoby postępowanie o ustalenie nieistnienia małżeństwa), zaświadczenie o braku przeszkód do zawarcia małżeństwa i zezwolenie na zawarcie małżeństwa (jeśli wymagały tego przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego) – art. 54 *ustawy z dnia 29 września 1986 roku Prawo o aktach stanu cywilnego*, Dz. U. 2004, Nr 161, poz. 1688. Cudzoziemiec mocą prawa zobowiązany został także do przedłożenia dokumentu stwierdzającego, że zgodnie z „właściwym prawem może zawrzeć małżeństwo". Wymogu tego nie stosowano wobec bezpaństwowca, jeśli zamieszkiwał na terenie Polski. W sytuacji, gdy cudzoziemiec nie mógł przedstawić dokumentu potwierdzającego jego prawo do zawarcia małżeństwa wówczas sąd w postępowaniu mógł go z tego obowiązku zwolnić (niektóre państwa nie wydawały takich dokumentów. Należały do nich: Albania, Australia, Chorwacja, Estonia, Grecja, Hiszpania, Serbia i Czarnogóra, Litwa, Malta, Macedonia, Rumunia, Ukraina). Ponadto w jego gestii należało ustalenie, czy taka osoba może zawrzeć związek małżeński (art. 56 ww. ustawy). M. Piasecka-Sob-

Liczba ślubów z udziałem obcokrajowców nie była wysoka. Łącznie w latach 1989–2007 odnotowano ich 68 042, co stanowiło 1,7% wszystkich zawartych małżeństw w tym okresie[109]. Analiza roczna tego zjawiska wykazała, iż liczba ślubów była dość stabilna i nie miało na nią wpływu ani stowarzyszenie, ani pełna integracja ze strukturami unijnymi. Po wejściu do Unii Europejskiej zaobserwowano wręcz tendencję malejącą. Piętna swego nie odcisnęły ponadto zmiany w polskim ustawodawstwie. Liczba zawartych związków z obcokrajowcami wahała się rocznie od 3077 do 4240 w ciągu 19 lat.

Wykres 8. Liczba zawartych małżeństw mieszanych w latach 1989–2007



Źródło: E. Kępińska, *Mechanizmy migracji osiedleńczych na przykładzie małżeństw polsko-ukraińskich*, „Prace Migracyjne" 2001, nr 40, s. 25; E. Kępińska, *Recent Trends in International Migration the 2007 SOPEMI Report for Poland*, „Prace Migracyjne" 2007, nr 29/87, s. 75.

W latach 1989–1997 cudzoziemcy biorący ślub z polskimi obywatelami pochodzili przede wszystkim z Europy (z wyłączeniem krajów byłego ZSRR – tabela 32). Małżeństwa z nimi zawarte stanowiły aż 57% wszystkich związków mieszanych w tym okresie (17 334). Drugi region stanowiły tereny byłych republik radzieckich. Tam urodziło się ponad 6 tysięcy partnerów Polaków, czyli 20%. Inni pochodzili z Ameryki Środkowej i Północnej (łącznie 3244 osób – głównie z Kanady i Stanów Zjednoczonych Ameryki), Azji (2106 cudzoziemców) oraz Afryki (860).

Po 1998 roku obszary, z których rekrutowali się współmałżonkowie polskich obywateli, nie uległy zmianie. Prym nadal wiedli Europejczycy, w tym również obywatele naszych wschodnich sąsiadów.

Charakterystyczne dla małżeństw binacjonalnych zawieranych w Polsce było to, iż częściej decydowały się na nie Polki niż Polacy. W latach 1989–2007 poślubiły one 46 152 cudzoziemców, co stanowiło 68% ogólnie zawartych małżeństw z obcokrajowcami.

---

kiewicz, *Jak wziąć ślub z cudzoziemcem*, „Gazeta Prawna" z 5.12.2007 roku, http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/10919,jak_wziac_slub_z_cudzoziemcem.html (12.02.2008).

[109] Obliczenia własne na podstawie danych z *Rocznika Statystycznego* GUS za lata 1990–2008.

Tabela 32

Pochodzenie cudzoziemców według kontynentów i roku zawarcia małżeństwa (lata 1989–1997)

Rok	1989		1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997	
Kontynent	**A**	**B**	**A**	**B**	**A**	**B**	**A**	**B**	**A**	**B**	**A**	**B**	**A**	**B**	**A**	**B**	**A**	**B**
Ogółem	2620	630	3273	855	3055	736	2531	719	2292	723	2335	900	2320	920	2177	977	2206	1166
Europa	1781	309	2367	476	2214	289	1730	225	1544	159	1442	166	1485	156	1376	151	1315	149
ZSRR	153	183	210	253	197	320	155	369	172	427	24	578	250	645	273	706	294	815
Azja	169	7	200	3	173	15	173	12	195	34	201	35	173	31	199	57	290	139
Afryka	83	3	93	3	106	2	79	2	62	5	104	4	104	1	96	5	107	1
Ameryka Pół. i Śr.	369	115	348	107	289	90	330	98	277	81	304	94	238	66	183	49	159	47
Pozostałe	65	13	55	13	76	20	64	13	42	17	73	23	70	21	50	9	41	15

A– małżeństwo Polka – cudzoziemiec; B – małżeństwo Polak – cudzoziemka.

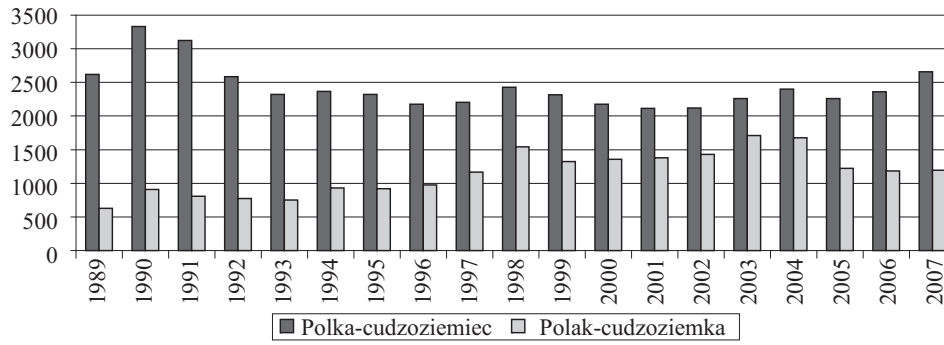
Źródło: E. Kępińska, *Mechanizmy migracji*..., op. cit., s. 65.

Polki preferowały Europejczyków nad mieszkańców innych kontynentów. Wśród nich największym powodzeniem cieszyli się obywatele Unii Europejskiej, którzy w latach 1998–2007 stanowili połowę współmałżonków. Z reguły pochodzili oni z Niemiec. Popularność tego kraju związana była z liczną emigracją Polaków do tego państwa oraz chęcią znalezienia przez obywateli niemieckich o polskich korzeniach partnerki w kraju swego pochodzenia.

Na małżeństwo z Polkami od 1989 do 2007 roku zdecydowało się 13 972 Niemców (z czego 5325 w latach 1998–2007, co stanowiło w tym okresie 45% ogólnej liczby ślubów zawartych przez polskie kobiety z obywatelami UE). Polki w rankingu pochodzenia żon niemieckich obywateli zajmowały pierwsze miejsce[110]. Zdecydowana większość par polsko-niemieckich pobierała się jednak częstokroć na terenie Niemiec. Na przykład w 1999 roku odnotowano tam zawarcie ponad 6000 takich związków, podczas gdy w Polsce niecałe 700[111].

Poza Niemcami obywatelki Polski wstępowały w związki małżeńskie z: Brytyjczykami (2427 w okresie 1989–2007), Holendrami (1974), Włochami (1955), Francuzami (1373) i Szwedami (1213). Pożądanymi partnerami byli także Amerykanie (3032 w latach 1989–2007) i Kanadyjczycy (1144)[112].

Wykres 9. Liczba zawartych małżeństw przez Polkę z cudzoziemcem i Polaka z cudzoziemką w latach 1989–2007



Źródło: E. Kępińska, *Mechanizmy migracji...*, op. cit., s. 65; E. Kępińska, *Recent Trends...*, op. cit., s. 75; *Rocznik Demograficzny* za lata 1990–2008.

Znacznie rzadziej Polki składały przysięgę małżeńską obywatelom państw leżących na innych kontynentach, jak Azja (przede wszystkim Wietnamczykom – 1387 ślubów od 1989 do 2007 roku. W grupie tej dominowały śluby fikcyjne) i Afryka.

Współmałżonkowie z zagranicy nierzadko mieli polskie pochodzenie. Do nielicznych należeli również obcojęzyczni studenci lub absolwenci polskich wyższych uczelni oraz imigranci zarobkowi i nielegalni.

---

[110] E. Jaroszewska, *Małżeństwa polsko-niemieckie w RFN. Relacje polskich partnerów na tle obrazu innych małżeństw binacjonalnych*, Warszawa 2003, s. 51.

[111] Ibidem, s. 43.

[112] Obliczenia własne na podstawie danych z *Rocznika Demograficznego* za lata 1990–2008.

Tabela 33

Małżeństwa mieszane – Polska żona, mąż cudzoziemiec według wybranych państw pochodzenia w latach 1995–2007

Państwo	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem	2320	2177	2206	2428	2318	2178	2115	2119	2258	2402	2260	2363	2658
w tym z UE	b.d.	b.d.	b.d.	997	983	1254	1194	1195	1176	1129	1130	1262	b.d.
Niemcy	748	698	649	632	621	629	538	565	531	466	483	465	395
USA	185	138	126	99	115	111	128	150	123	153	126	108	77
Holandia	120	111	78	102	96	104	108	111	131	108	91	97	90
Ukraina	89	108	106	119	160	152	156	175	251	197	168	138	151
Wietnam	45	79	152	251	54	48	73	52	73	171	78	41	30
Francja	63	76	61	71	79	74	94	79	64	80	86	83	92
W. Brytania	100	92	98	124	122	136	150	156	144	133	162	231	381
Włochy	102	86	104	108	111	116	120	111	103	128	120	128	162
Szwecja	48	46	37	26	40	38	31	27	37	47	24	29	31
Kanada	46	43	30	46	67	54	61	69	66	62	51	36	37
Belgia	41	41	41	28	33	33	33	38	39	42	41	48	48
Armenia	–	64	75	140	126	79	45	45	57	60	59	45	59

Źródło: E. Kępińska, *Recent Trends...*, op. cit., s. 76; M. Okólski, *Recent Trends in International Migration. Poland 1998*, „Prace Migracyjne" 1999, nr 28, s. 41.

Mężczyźni wchodzący w związki z Polkami w większości byli kawalerami. W latach 1995–2007 stanowili oni grupę 21 888 osób, czyli 73% ogółu. W mniejszości byli natomiast mężowie, których stan cywilny można było określić jako rozwiedziony (7208 osób) i wdowiec (706). Partnerzy Polek byli młodymi ludźmi. Najliczniejsi mieli 20–29 lat (40% ogółu biorących ślub w latach 1995–2007) oraz 30–39 lat (35%).

Tabela 34

Małżonek z zagranicy według stanu cywilnego i wieku w latach 1995–2007

Rok	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem	2320	2177	2206	2428	2318	2178	2115	2119	2258	2402	2260	2363	2658
Kawaler	1611	1585	1620	1700	1695	1554	1493	1519	1634	1803	1728	1817	2129
Wdowiec	78	48	63	58	55	49	58	58	55	57	39	46	42
Rozwiedziony	631	544	523	670	568	575	564	542	569	542	493	500	487
Poniżej 20 l.	16	16	12	13	20	15	8	10	18	13	10	11	11
20–29 l.	967	940	956	973	943	838	812	820	835	931	891	915	1092
30–39 l.	743	739	751	844	796	780	720	744	837	877	832	899	1018
40–49 l.	371	300	292	375	342	324	340	329	365	334	313	325	350
50 i więcej	223	182	195	223	217	221	235	216	203	247	214	213	187

Źródło: *Rocznik Demograficzny* lata 1994–2008, GUS.

Nieco odmienna sytuacja dotyczyła małżeństw, w których mężczyzna był obywatelem Polski. Różnice w stosunku do poprzedniego schematu (Polka-cudzoziemiec) dotyczyły zarówno liczby zawartych związków, jak i państw pochodzenia współmałżonka.

Ogólna liczba małżeństw binacjonalnych, z których kobieta była cudzoziemką, wyniosła jedynie 21 890. Stanowiło to 32% wszystkich związków mieszanych zawartych w okresie od 1989 do 2007 roku. Rocznie, do 1996 roku, liczba takich ślubów oscylowała poniżej tysiąca. Próg ten został przekroczony dopiero 12 miesięcy później i do końca 2007 roku wahał się między 1166 a 1709.

Dla ponad połowy kobiet z zagranicy (58% w latach 1995–2007) mąż z Polski był ich pierwszym partnerem życiowym. Poza nimi liczną grupę stanowiły również rozwódki 38% (6440 osób), a jedynie 4% przyszłych mężatek (743) była wdowami. Żony – cudzoziemki najczęściej były w wieku od 20 do 29 lat (8724 czyli 51%) oraz od 30 do 39 lat (4447 – 26%). Na uwagę zasługuje także fakt, iż 3% cudzoziemek nie miała skończonego 20. roku życia (dla porównania cudzoziemcy – współmałżonkowie Polek w tym przedziale wiekowym stanowili tylko 0,6%).

Tabela 35

Żona z zagranicy według stanu cywilnego i wieku w latach 1995–2007

Rok	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem	920	977	1166	1541	1321	1359	1380	1433	1709	1678	1223	1184	1192
Panna	538	574	689	840	760	787	809	797	939	940	745	726	756
Wdowa	33	48	41	52	68	66	71	57	80	68	50	52	57
Rozwiedziona	349	355	436	649	493	506	500	579	690	670	428	406	379
Poniżej 20 l.	47	40	36	51	34	53	53	37	43	39	31	31	26
20–29 l.	466	507	600	706	711	688	723	747	872	819	648	619	618
30–39 l.	237	261	317	438	311	362	354	342	434	416	319	342	314
40–49 l.	135	117	162	276	186	180	192	234	259	291	156	138	179
50 i więcej	35	52	51	70	79	76	58	73	101	113	69	54	55

Źródło: *Rocznik Demograficzny* lata 1994–2008, GUS.

Towarzyszki życia Polaków pochodziły głównie z państw byłego ZSRR. W układzie tym dominowały Ukrainki. W latach 1998–2007 na 14 020 małżeństw Polaków z cudzoziemkami śluby z nimi stanowiły 51% ogółu (7152)[113]. Jak podkreśla Ewa Kępińska, obywatelki Ukrainy były na ogół młode, dobrze wykształcone, ale najczęściej bez źródeł utrzymania[114]. Na kolejnych miejscach uplasowały się żony z: Białorusi (1626), Rosji (1023) i Armenii (369).

[113] Wcześniej, tzn. w latach 1992–1997, współczynnik ten był niższy i wyniósł 31,5%. Wówczas liczba małżeństw Polaków z Ukrainkami równa była 1703. E. Kępińska, *Mechanizmy migracji*..., op. cit., s. 25.

[114] Ibidem, s. 34.

Cudzoziemki z tych państw poprzez małżeństwo z Polakiem szukały najczęściej stabilizacji ekonomicznej i podniesienia własnego statusu. Liczyły ponadto na prawa, jakie mogły osiągnąć poprzez związanie się z obywatelem polskim. Małżeństwo z Polakiem miało jeszcze kolejny atut, a mianowicie bliskość do rodzinnego domu. Z kolei Polacy, przy rosnącej emancypacji rodaczek, szukali kobiet, które byłyby skłonne zaakceptować tradycyjny podział ról. Dla części mężczyzn liczył się także aspekt finansowy (dotyczyło to jedynie małżeństw fikcyjnych, za zawarcie których cudzoziemki płaciły polskim obywatelom – szerzej na ten temat w części dotyczącej przestępczości cudzoziemców w Polsce).

Kojarzeniu par pomagały biura matrymonialne, odpowiednie strony internetowe i bezpośrednie kontakty ze znajomymi z kraju, którzy przebywali w Polsce.

Tabela 36

Małżeństwa mieszane – Polski mąż, żona cudzoziemka według wybranych państw pochodzenia w latach 1995–2007

Państwo	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem	920	977	1166	1541	1321	1359	1380	1433	1709	1678	1223	1184	1192
w tym z UE	b.d.	b.d.	b.d.	767	850	135	113	125	107	93	72	76	b.d.
Ukraina	331	340	456	537	640	675	728	762	1031	990	621	578	590
Rosja	119	151	127	142	121	111	105	97	90	95	76	94	92
Białoruś	95	104	122	124	125	152	172	196	206	182	165	151	153
Niemcy	61	63	53	74	68	82	63	79	62	55	40	39	34
Wietnam	15	42	110	310	23	18	34	23	53	87	41	26	14
Litwa	41	40	33	41	21	28	29	29	20	19	23	21	27
USA	46	33	39	22	29	20	19	40	25	28	17	21	15
Armenia	27	28	42	53	71	39	20	13	26	30	37	41	39
Kanada	17	15	7	15	15	18	15	16	18	18	12	10	7
Kazachstan	13	11	10	23	15	17	15	10	8	12	9	10	9
Czechy	8	10	13	14	15	10	7	6	5	7	13	7	7
Łotwa	6	10	9	10	10	10	15	10	5	2	2	4	7
Szwecja	b.d.	b.d.	10	3	4	9	5	9	5	5	1	5	6
W. Brytania	b.d.	b.d.	12	5	8	15	8	15	13	5	4	14	13
Mołdowa	b.d.	b.d.	9	10	14	12	11	9	12	11	16	9	5
Mongolia	b.d.	b.d.	b.d.	6	10	11	8	8	9	11	4	10	5

Źródło: E. Kępińska, *Recent Trends...*, op. cit., s. 76; M. Okólski, *Recent Trends...*, op. cit., s. 40.

Do rzadkości należały śluby z kobietami pochodzącymi z państw unijnych. Od 1998 do 2007 roku liczba takich małżeństw przekroczyła 2000, co stanowiło około 18% wszystkich związków z cudzoziemkami, które zawarli Polacy w tym okresie. Pośród obywatelek Unii Europejskiej prym wiodły Niemki. Wspólnie przysięgę złożyło 596 par polsko-niemieckich (a w latach 1989–1997 – 1215). Ponadto zawiązywano małżeństwa polsko-szwedzkie (176 w okresie 1989–2007) i polsko-brytyjskie (173). Generalnie Polacy, jako partnerzy życiowi dla płci żeńskiej z UE, nie byli pożądaną partią.

Inaczej polskich mężczyzn postrzegały Wietnamki. Z ich udziałem zorganizowano łącznie 840 ślubów, w latach 1989–2007 (z czego w samym tylko 1998 roku aż 37,5%). Polaków na mężów wybierały także obywatelki: USA (800), Kanady (312) oraz Mongolii, Mołdowy, Łotwy, Czech i Kazachstanu.

Z ekonomicznego punktu widzenia cudzoziemcy będący współmałżonkami Polaków i zamieszkujący na terenie RP nie byli grupą obciążającą budżet państwa. Osoby te znacznie szybciej integrowały się z polskim społeczeństwem niż inni imigranci (bez uczestnictwa w specjalistycznych programach), a ciężar ich utrzymania przechodził w zasadzie na partnera. Dotyczyło to oczywiście sytuacji, w których małżeństwo nie było fikcją.

Zawarciu małżeństw binacjonalnych sprzyjało jednak przyciąganie do Polski przez partnera z zagranicy członków swojej rodziny lub znajomych. Nazwano to *migracją ciągnioną*[115]. W takich okolicznościach małżonek lub małżonka spoza Polski stanowili dla nich tzw. grupę wsparcia.

3. Klasyfikacja cudzoziemców według wybranych form pobytu

3.1. Zezwolenie na osiedlenie się

Jedną z form legalizacji pobytu w Polsce było zezwolenie na osiedlenie się. Instytucja ta wprowadzona została do polskiego ustawodawstwa w 1997 roku. Zastąpiła ona zezwolenie na pobyt stały udzielane na podstawie ustawy o cudzoziemcach z 1963 roku.

Zezwolenie to przyznawane było cudzoziemcowi, który potrafił wykazać istnienie trwałych więzi rodzinnych lub ekonomicznych z Polską. Status ten mógł zostać nadany:
- małoletniemu dziecku cudzoziemca posiadającego zezwolenie na osiedlenie się, urodzonego na terenie Polski;
- osobie będącej w związku małżeńskim zawartym z obywatelem polskim co najmniej 3 lata przed złożeniem wniosku i bezpośrednio przed jego złożeniem przebywającej nieprzerwanie w Polsce przez co najmniej 2 lata na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony;
- cudzoziemcowi przebywającemu bezpośrednio przed złożeniem wniosku, nieprzerwanie na obszarze RP przez okres nie krótszy niż 10 lat na podstawie zgody na pobyt tolerowany lub przez okres 5 lat w związku z uzyskaniem statusu uchodźcy[116];
- dziecku obywatela polskiego będącego pod jego władzą rodzicielską (art. 64 ust. 1)[117].

---

[115] *Założenia programu polityki ludnościowej w Polsce. Raport w sprawie polityki migracyjnej państwa*, www.ipiss.com.pl/opracowania.html (6.06.2007).

[116] Od maja 2008 roku o zezwolenie to mogły starać się również osoby z przyznaną ochroną uzupełniającą.

[117] *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach* (tekst jednolity), Dz. U. 2006, Nr 234, poz. 1694 z późniejszymi zmianami.

Zezwolenie na osiedlenie udzielane było na czas nieoznaczony, a wygasało z chwilą uzyskania przez cudzoziemca zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE (art. 64 ust. 6).

Można je było również cofnąć[118]. Decyzja ta leżała w gestii wojewody, który mógł ją podjąć z urzędu lub na wniosek Ministra Obrony Narodowej, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Policji, komendanta oddziału Straży Granicznej lub komendanta wojewódzkiego Policji. W takich okolicznościach wnioskujący cudzoziemiec podlegał procedurze wydalenia, choć wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu obcokrajowca mógł odmówić jego wydania[119].

Podstawą rozpatrzenia sprawy dotyczącej zezwolenia na osiedlenie się był wniosek cudzoziemca, którego pobyt w kraju miał charakter legalny. W okresie oczekiwania na decyzję otrzymywał wizę krajową (aktualna przez kwartał z możliwością wydłużenia o kolejne dwa miesiące w przypadku postępowania odwoławczego).

Koszt wydania zezwolenia na osiedlenie się wynosił 640 zł[120]. Potwierdzeniem posiadania takiego statusu była karta pobytu ważna przez okres 10 lat (art. 72 ust. 3 pkt 2).

Liczba cudzoziemców, która wystąpiła z wnioskiem o zezwolenie na osiedlenie się w latach 1999–2007, równa była 24 136. Od 1999 do 2002 roku zainteresowanie osiedleniem nie było wysokie i wahało się między 726 a 1581 podań rocznie. Znaczący wzrost chętnych do pozostania w Polsce nastąpił dopiero w 2003 roku, kiedy skierowano do odpowiedniego organu prawie trzy razy więcej podań niż 12 miesięcy wcześniej. Tendencja ta utrzymywała się przez kolejne lata. W roku akcesji

---

[118] Miało to miejsce w sytuacjach, gdy: „wymagały tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego bądź interes RP; wniosek o udzielenie tego zezwolenia lub dołączone do niego dokumenty zawierały nieprawdziwe dane osobowe lub fałszywe informacje; w postępowaniu o udzielenie zezwolenia na osiedlenie się zeznał nieprawdę lub zataił prawdę albo, w celu użycia za autentyczny, podrobił lub przerobił dokument bądź takiego dokumentu jako autentycznego używał; został skazany prawomocnym wyrokiem w Rzeczypospolitej Polskiej za przestępstwo umyślne na karę co najmniej 3 lat pozbawienia wolności; opuścił na stałe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej" (art. 67).

[119] Dotyczyło to okoliczności, gdy cudzoziemiec: nie spełniał wymogów zawartych w art. 64 ust. 1, jego personalia umieszczone były w wykazie obcokrajowców niepożądanych w Polsce lub znajdowały się w Systemie Informacyjnym Schengen do celów odmowy wjazdu (jedynym wyjątkiem było przyznanie zezwolenia z poważnych przyczyn – ze względów humanitarnych lub z powodu zobowiązań międzynarodowych, z uwzględnieniem interesu państwa, które dokonało wpisu do Systemu Informacyjnego Schengen), wymagały tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub interes Rzeczypospolitej Polskiej. Wojewoda mógł odmówić wydania obcokrajowca także w sytuacjach, gdy podstawą ubiegania się o zezwolenie było zawarcie związku małżeńskiego z obywatelem polskim w celu obejścia przepisów o udzielaniu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony lub zezwolenia na osiedlenie się oraz, gdy obcokrajowiec nie wywiązywał się z zobowiązań podatkowych wobec Skarbu Państwa, nie zwrócił kosztów wydalenia, które zostało sfinansowane z budżetu państwa. Innym powodem mogło być również złożenie wniosku lub dołączenie do niego dokumentów zawierających nieprawdziwe dane osobowe lub fałszywe informacje, podobnie jak zeznawanie nieprawdy, zatajenie prawdy, podrobienie lub przerobienie dokumentów.

[120] Załącznik do *ustawy z dnia 16 listopada 2006 roku o opłacie skarbowej*, Dz. U. 2006, Nr 225, poz. 1635.

Polski do Unii Europejskiej liczba wnioskodawców osiągnęła najwyższy pułap. Przyjęto wówczas 5094 wniosków. Później popularność tej formy pobytu obniżyła się. Można jednak odnotować, iż na lata 2004–2007 przypadło 70% wszystkich podań złożonych od 1999 do 2007 roku.

Na początku nowego stulecia wnioskodawcami byli głównie Europejczycy. W latach 2001–2005[121] złożyli oni 9206 podań, co stanowiło 65,5% ich ogólnej liczby. Najaktywniejsi pod tym względem byli Ukraińcy, którzy w ciągu tych pięciu lat dostarczyli 4757 podań (a w okresie 1999–2007 roku łącznie 8981). Nieco mniejsze zainteresowanie przejawiali obywatele Białorusi (1429 wniosków, a w latach 1999–2007 – 2940) oraz Rosji (1336 podań oraz 2194 w okresie 9 lat).

Drudzy w kolejności byli Azjaci. Obywatele państw położonych na tym kontynencie złożyli 3815 wniosków, czyli 27% (od 2001 do 2005 roku). Prym natomiast wiedli Wietnamczycy (1375 podań, a od 1999 do 2007 roku – 1929) i Ormianie[122] (773 wniosków i 1240 w drugim okresie).

Tabela 37

Liczba osób, które złożyły wniosek o zezwolenie na osiedlenie się, i w stosunku do których wydano decyzje pozytywne (według najliczniejszej reprezentacji) w latach 1999–2007

Rok	Ogółem		Ukraina		Wietnam		Rosja		Białoruś		Armenia	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
1999	726	512	129	79	78	46	100	80	39	29	44	25
2000	1581	858	328	156	167	83	177	106	84	52	171	75
2001	748	679	162	158	116	86	58	68	41	42	54	40
2002	1143	602	156	80	240	148	106	68	65	20	98	40
2003	3000	1735	878	449	317	202	269	169	206	121	247	118
2004	5094	4365	1907	1658	486	368	527	446	472	389	226	235
2005	4064	3589	1654	1518	216	172	376	353	645	578	148	111
2006	3792	3255	1708	1438	167	138	304	286	660	602	152	110
2007	3988	3124	2059	1609	142	125	277	224	728	567	100	91

A – liczba wnioskodawców; B – liczba pozytywnych decyzji.

Źródło: Dane Urzędu ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

Najwięcej chętnych do osiedlenia się skupiło województwo mazowieckie. Na ogólną liczbę 24 136 podań (w latach 1999–2007) na teren ten przypadło 7742, czyli 32%. Ponad 70% z nich zostało złożonych w okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej (5519). Poza tym terenem, cudzoziemcy pragnęli zamieszkiwać także obszary

[121] Wcześniejsze i późniejsze dane znajdujące się na stronie Urzędu ds. Cudzoziemców nie ujmowały podziału na kontynenty.

[122] Kwalifikując obywateli Armenii do Azjatów kierowałam się jedynie geograficznym położeniem tego państwa na kontynencie azjatyckim. Należy jednocześnie podkreślić, że pod względem politycznym Armenia należy do państw europejskich.

Tabela 38

Liczba osób, które złożyły wniosek o zezwolenie na osiedlenie się, i w stosunku do których wydano decyzje pozytywne w latach 1999–2007 (w I instancji)

Wojewoda	1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Ogółem	726	512	1581	858	748	679	1143	602	3000	1735	5094	4365	4064	3589	3792	3255	3988	3124
Minister SWiA	–	2	–	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Dolnośląski	71	44	161	72	73	52	91	44	298	152	405	411	323	305	344	274	399	359
Kujawsko-pomorski	36	29	74	51	27	26	51	26	105	65	174	143	113	117	93	88	97	63
Lubelski	13	10	15	9	13	10	38	7	106	66	306	288	282	273	236	227	304	256
Lubuski	11	10	54	24	14	24	12	9	69	55	164	146	113	103	91	82	80	69
Łódzki	35	25	72	50	18	40	40	26	125	69	176	170	133	111	120	100	120	105
Małopolski	70	38	162	69	39	116	53	27	140	73	404	269	356	357	242	200	294	199
Mazowiecki	235	200	443	247	254	190	423	231	868	485	1539	1161	1368	1063	1249	1040	1363	887
Opolski	4	2	36	27	25	21	22	11	81	64	100	92	91	87	66	63	59	54
Podkarpacki	24	10	49	27	12	16	6	2	116	55	208	209	166	160	184	140	253	218
Podlaski	21	11	27	18	23	14	50	30	107	60	149	146	163	143	202	191	195	169
Pomorski	94	55	144	68	75	49	83	56	159	84	242	206	180	155	199	174	151	130
Śląski	30	24	88	23	34	35	43	17	209	118	353	320	160	183	185	157	198	210
Świętokrzyski	17	21	58	41	11	18	35	17	106	60	101	115	92	80	129	115	89	94
Warmińsko-mazurski	11	5	80	63	26	18	61	30	154	109	134	135	110	92	92	83	62	62
Wielkopolski	36	9	75	35	45	16	87	28	176	82	394	315	245	186	208	185	174	112
Zachodniopomorski	18	17	43	33	59	34	48	41	181	138	245	239	169	174	152	136	150	137

A – liczba wnioskodawców; B – liczba pozytywnych decyzji.

Źródło: Dane Urzędu ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

województw: dolnośląskiego (2165 wniosków), małopolskiego (1760) i wielkopolskiego (1440). Powyżej 1000 podań, w okresie 9 lat, oddano również w: lubelskiem, pomorskiem, podkarpackiem i śląskiem. Z kolei najmniejszym powodzeniem wśród obcokrajowców cieszyły się województwa: opolskie (484 wniosków), lubuskie (608) i świętokrzyskie (638).

W okresie od 1999 do 2007 roku wojewodowie pozytywnie rozpatrzyli 18 716 wniosków, a Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji – 3. Stanowiły one 77% wszystkich złożonych podań w badanym czasie.

Osiedlenie na terenie Polski przed 2004 rokiem nie wydawało się atrakcyjne. Wówczas liczba złożonych wniosków i pozytywnie zaopiniowanych podań była niewielka. W latach 1999–2003 na podstawie zezwoleń na osiedlenie się zamieszkało w kraju jedynie 4386 obcokrajowców (z 7198 wnioskodawców). Ich stan liczebny podniósł się dopiero w roku akcesji Polski do struktur europejskich. Wydarzenie to zaktywizowało cudzoziemców i w okresie 12 miesięcy 2004 roku wydano prawie tyle zezwoleń, co w ciągu 5 wyżej wspomnianych lat (4365 zgód, czyli ponad 2-krotnie więcej niż rok wcześniej). Po integracji z Unią Europejską w Polsce osiedliło się łącznie 14 333 cudzoziemców. Stanowiło to 76,5% wszystkich osób, które otrzymały od wojewodów korzystne decyzje w latach 1999–2007.

Osiedlający się imigranci w większości byli Europejczykami. Do nich trafiło 7478 zezwoleń na 10 970 wydanych na przestrzeni 2001–2005. Znacznie mniejszą reprezentację mieli Azjaci oraz mieszkańcy Afryki, Ameryki i Oceanii. Od 1999 do 2007 roku 72% osiedlających się w Polsce cudzoziemców pochodziła z pięciu państw. Zaliczały się do nich: Ukraina (7145 zezwoleń), Białoruś (2400), Rosja (1686), Wietnam (1368) i Armenia (854).

Tabela 39

Liczba osób, które złożyły wniosek o zezwolenie na osiedlenie się, i w stosunku do których wydano decyzje pozytywne (według kontynentów) w latach 2001–2005

Kontynent	2001		2002		2003		2004		2005	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Afryka	47	27	51	27	132	77	146	131	104	81
Ameryka	17	18	45	19	80	58	145	115	126	105
Azja	297	220	534	298	911	520	1268	1046	805	626
Europa	378	402	508	252	1840	1047	3486	3038	2994	2739
Oceania	2	3	1	1	4	3	6	4	7	7
Inne	7	9	4	5	33	30	43	31	28	31

A – liczba wnioskodawców; B – liczba pozytywnych decyzji.

Źródło: Dane Urzędu ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

Ponad 5500 obywateli obcych państw osiedliło się w województwie mazowieckim (1999–2007) i była to grupa najliczniejsza. Zgodę na zamieszkanie na tym terenie otrzymało 71% osób, które złożyły wnioski u wojewody mazowieckiego. Inni zdecy-

dowali się na pobyt w województwach: dolnośląskim (1713 pozytywnych decyzji), małopolskim (1348) i lubelskim (1146). Na obszarze pozostałych województw liczba osiedlających się nie przekroczyła 1000 osób (Tabela 38).

3.2. Zezwolenie na czas oznaczony

Kolejną formą legalizacji pobytu obcokrajowców w państwie polskim było zezwolenie na czas oznaczony. Możliwość skorzystania z tego rodzaju zezwolenia pojawiła się z chwilą wejścia w życie nowej ustawy o cudzoziemcach z 1997 roku[123].

Na status ów mogli liczyć ci cudzoziemcy, którzy udowodnili istnienie okoliczności uzasadniających ich zamieszkanie w Polsce przez okres dłuższy niż 3 miesiące. Stanowiły je takie sytuacje, jak:

1) dysponowanie przyrzeczeniem wydania zezwolenia na pracę albo oświadczeniem pracodawcy o zamiarze powierzenia wykonywania pracy (w przypadku gdy zezwolenie nie było potrzebne);
2) prowadzenie aktywności gospodarczej (zgodnie z prawem, przynoszącej korzyści dla gospodarki narodowej – np. poprzez tworzenie nowych miejsc pracy);
3) kontynuowanie przez uznanych artystów działalności twórczej w Polsce;
4) udział w szkoleniach i stażach zawodowych realizowanych w ramach programów unijnych;
5) zamiar wspólnego zamieszkania członków rodziny z pracownikiem migrującym;
6) przybycie do Polski lub przebywanie na terytorium RP członka rodziny cudzoziemca w celu połączenia z rodziną;
7) pozostawanie w związku małżeńskim z obywatelem polskim;
8) pobyt dziecka cudzoziemca urodzonego na obszarze RP i przebywającego na jego terytorium bez opieki;
9) pobyt urodzonego na terenie Polski małoletniego dziecka cudzoziemca posiadającego zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony;
10) 5-letni pobyt małżonka lub pełnoletniego dziecka cudzoziemca na podstawie zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony udzielonych w celu połączenia z rodziną;
11) pobyt w Polsce na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony udzielonego w celu połączenia z rodziną, jeżeli mimo owdowienia, rozwodu, separacji lub śmierci wstępnego lub zstępnego pierwszego stopnia przemawiał za tym ważny interes cudzoziemca;
12) pobyt na terenie RP na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony udzielonego w związku z byciem małżonkiem obywatela polskiego, jeżeli mimo owdowienia lub rozwodu przemawiał za tym szczególnie ważny interes cudzoziemca;
13) zamiar wykonywania pracy lub prowadzenia działalności gospodarczej na podstawie przepisów obowiązujących w tym zakresie w Polsce przez rezydenta

[123] Dz. U. 1997, Nr 114, poz. 739.

długoterminowego WE, który status ten otrzymał w innym państwie członkowskim. Do innych sytuacji należały także podjęcie przez niego lub kontynuowanie studiów, szkoleń zawodowych oraz wykazanie, że zachodzą inne okoliczności uzasadniające jego zamieszkiwanie na obszarze RP;

14) pobyt członka rodziny cudzoziemca mającego zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE, z którym przebywał na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, towarzyszącym mu lub chcącym się z nim połączyć;
15) pobyt osoby będącej ofiarą handlu ludźmi, która: przebywa w Polsce, podjęła z właściwym organem współpracę w zakresie postępowania dotyczącego zwalczania handlu ludźmi oraz zerwała kontakty z osobami podejrzanymi o popełnienie czynów zabronionych związanych z handlem ludźmi;
16) zamiar przybycia lub pobyt na terenie Polski w celu podjęcia lub kontynuacji stacjonarnych studiów wyższych lub stacjonarnych studiów doktoranckich na tym terytorium. Dotyczyło to także sytuacji, w której osoba podjęła studia na obszarze innego państwa członkowskiego, ale zamierzała je kontynuować lub uzupełnić w Polsce;
17) przybycie lub pobyt na terytorium RP naukowca z zamiarem prowadzenia badań naukowych na podstawie umowy o przyjęciu w celu realizacji projektu badawczego zawartej z placówką naukową zatwierdzoną przez ministra właściwego do spraw nauki;
18) prowadzenie badań naukowych na terenie Polski przez cudzoziemca posiadającego dokument pobytowy (wymieniony w art. 1 ust. 2 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 1030/2002 z dnia 13 czerwca 2002 roku ustanawiającego jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich) z adnotacją „naukowiec", wydany przez inne państwo członkowskie, jeżeli umowa o przyjęciu w celu realizacji projektu badawczego, zawarta z właściwą placówką naukową tego państwa, przewiduje przeprowadzenie badań naukowych także na terytorium Polski;
19) zamiar podjęcia lub kontynuacji w Polsce nauki oraz szkolenia zawodowego;
20) pobyt na terenie RP w związku z pełnioną funkcją lub przygotowaniem do jej pełnienia przez cudzoziemca będącego duchownym, członkiem zakonu lub osobą pełniącą funkcję religijną w kościołach i związkach wyznaniowych, których status jest uregulowany umową międzynarodową, przepisami ustaw o stosunku państwa do kościoła lub innego związku wyznaniowego lub które działają na podstawie wpisu do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych;
21) zamiar dołączenia do obywatela polskiego lub obywatela państwa członkowskiego UE, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, zamieszkującego na terytorium RP lub przebywanie z nim ze względu na więzi o charakterze rodzinnym (art. 53 ust. 1 i 53a ust. 1 ustawy o cudzoziemcach z 2003 roku wraz ze zmianami z 20 lipca 2007 roku).

Zezwolenie udzielane było na okres nie dłuższy niż 2 lata lub czas niezbędny do prowadzenia badań naukowych, realizacji projektu badawczego czy trwania nauki i szkolenia zawodowego. Dokumentem potwierdzającym fakt uzyskania zezwolenia na czas oznaczony była karta pobytu[124].

Cudzoziemiec ubiegający się o zezwolenie zobowiązany był do posiadania:
- ubezpieczenia zdrowotnego lub potwierdzenia pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia na terytorium Polski;
- stabilnego i regularnego źródła dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny. Koszty utrzymania cudzoziemca pokrywał członek rodziny zobowiązany do jego utrzymania i zamieszkujący w Polsce[125];
- wystarczających środków finansowych na pokrycie kosztów utrzymania i powrotu od ojczyzny[126].

Zezwolenie na czas oznaczony w celu połączenia z rodziną udzielano członkowi rodziny cudzoziemca zamieszkującego w Polsce na podstawie zezwolenia na: osiedlenie się, pobyt rezydenta długoterminowego WE, zamieszkanie na czas oznaczony (w sytuacjach, o których była mowa w punktach 17 i 18 na stronie poprzedniej) lub posiadającego status uchodźcy. Obejmowało ono także członków rodziny cudzoziemca mieszkającego w Polsce co najmniej 2 lata na podstawie zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony, w tym bezpośrednio przed złożeniem wniosku o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony dla członka rodziny – na podstawie zezwolenia wydanego na okres pobytu nie krótszy niż rok (art. 54 ustawy o cudzoziemcach z 2003 roku wraz ze zmianami z 20 lipca 2007 roku).

Przyczyny odmówienia cudzoziemcowi wydania zezwolenia na czas oznaczony określono w art. 57 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach z 2003 roku wraz ze zmianami z 21 grudnia 2007 roku. Wśród nich wymieniano na przykład: złożenie wniosku lub dokumentów zawierających nieprawdziwe dane lub fałszywe informacje, niewywiązywanie się z zobowiązań podatkowych wobec Skarbu Państwa, figurowanie w systemie SIS lub w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terenie RP uznany został za niepożądany.

Zezwolenie można było cofnąć z kilku powodów. Do nich zaliczały się przypadki: opuszczenia Polski przez cudzoziemca na stałe, ustania przyczyny, dla której status ten został udzielony oraz wystąpienia przynajmniej jednej z okoliczno-

---

[124] Koszt wydania zezwolenia wynosił 340 złotych.

[125] Odnosiło się to do sytuacji wymienionych w punktach 1, 2, 6, 10, 13, 14, 22 oraz podjęcia czy kontynuacji szkolenia zawodowego lub innych okoliczności niż określone zostały w art. 53 ust. 1 i art. 53a ust. 1 pkt 1–3 *ustawy o cudzoziemcach z 2003 roku* wraz ze zmianami z 20 lipca 2007 roku (Dz. U. 2007, Nr 120, poz. 818).

[126] Dotyczyło to cudzoziemców ubiegających się o zezwolenie z uwagi na sytuacje wymienione w punktach 16–18 na s. 164.

ści wymienionych w art. 58 ustawy o cudzoziemcach z 2003 roku po zmianach z 2006 roku[127].

Zezwolenie udzielano na prośbę cudzoziemca. Wniosek obejmował wnioskodawcę oraz jego dzieci lub inne osoby będące pod opieką. Zgodnie z prawem podanie należało złożyć co najmniej 45 dni przed upływem okresu pobytu oznaczonego w wizie lub przed upływem terminu ważności poprzedniego zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (art. 61 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach z 2003 roku – tekst jednolity z 2006 roku). Organem rozpatrującym wnioski był wojewoda właściwy ze względu na pobyt cudzoziemca, a w przypadku obcokrajowca przebywającego za granicą – wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamierzonego pobytu (w tym przypadku wniosek był składany za pośrednictwem konsula – art. 62 ust. 1 i 2 ustawy o cudzoziemcach z 2003 roku – tekst jednolity z 2006 roku).

Liczba złożonych podań na zamieszkanie na czas oznaczony była w latach 1999–2007 ponad 9-krotnie większa niż w przypadku zezwoleń na osiedlenie się. Wyniosła ona bowiem 227 392 wniosków. Cechą charakterystyczną dla tego statusu był fakt, iż wejście Polski do Unii Europejskiej nie wpłynęło znacząco na wzrost zainteresowania tą formą legalizacji pobytu w kraju.

Spośród 227 392 podań 99,6% z nich przyjęli wojewodowie. Reszta rozpatrywana była przez ministra spraw wewnętrznych i administracji (357) oraz Prezesa Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców[128] (612). Około 60% wniosków zajęły się władze czterech województw. Najwięcej z nich przeanalizował wojewoda mazowiecki, który łącznie otrzymał 84 633 podań o zamieszkanie na czas oznaczony. Stanowiło to 37% wszystkich wniosków z lat 1999–2007. Kolejnymi organami byli wojewodowie: małopolski (18 934 wnioski), dolnośląski (18 681) oraz wielkopolski (13 380). Obszary wyżej wymienionych województw okazały się najatrakcyjniejsze dla cudzoziemców na zamieszkanie. W odmiennej sytuacji znalazły się natomiast tereny województw: świętokrzyskiego, opolskiego i lubuskiego. Procentowy udział składanych tam podań w stosunku do ogólnej ich liczby nie przekroczył 2% (1999–2007).

Podobnie, jak w przypadku osiedlenia się również zamieszkaniem na czas oznaczony najczęściej zainteresowane były osoby pochodzące z Europy. Obywatele państw z tego kontynentu, w latach 2001–2005, stanowili 66% wszystkich wnioskodawców. Znacznie mniej cudzoziemców pochodziło z Azji (34 327) i niewielu także było mieszkańcami obu Ameryk (7166), Afryki (5300) oraz Oceanii (474).

---

[127] *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach* (tekst jednolity), Dz. U. 2006, Nr 234, poz. 1694.

[128] Obecnie Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców.

Tabela 40

Liczba osób, które złożyły wniosek o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, i w stosunku do których wydano decyzje pozytywne w latach 1999–2007

Wojewoda	1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Ogółem	16 715	16 811	17 185	15 039	23 664	20 787	30 245	29 636	31 724	28 563	28 142	25 425	25 486	22 625	25 660	22 376	28 571	23 240
Minister SWiA	62	57	217	218	78	79	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Prezes URiC*	–	–	2	–	242	233	255	267	112	112	1	1	0	0	0	0	0	0
Dolnośląski	1 351	1 160	1 357	1 016	1 929	1 549	2 221	2 264	2 841	2 352	2 053	2 314	2 193	1 955	2 047	1 859	2 689	2 266
Kujawsko-pomorski	299	324	409	361	530	437	645	644	792	710	780	731	752	680	672	624	697	562
Lubelski	814	742	732	703	1 131	1 025	1 443	1 396	1 713	1 505	1 598	1 587	1 592	1 412	1 393	1 350	1 436	1 311
Lubuski	321	283	318	254	357	275	549	484	508	574	702	572	455	392	383	334	349	276
Łódzki	599	793	929	919	1 071	984	1 479	1 381	1 674	1 526	1 462	1 439	1 386	1 268	1 493	1 326	1 706	1 445
Małopolski	1 960	1 834	1 448	1 313	1 660	1 524	2 228	2 115	1 837	1 744	2 825	1 920	2 310	2 347	2 331	2 047	2 335	2 058
Mazowiecki	6 419	6 541	5 727	5 088	8 848	8 048	11 490	11 186	11 899	10 499	10 454	8 870	9 140	7 420	9 392	7 839	11 264	8 043
Opolski	364	375	410	365	362	350	525	509	531	500	483	472	430	421	383	367	395	359
Podkarpacki	330	298	481	447	728	608	924	907	977	993	975	886	866	819	895	772	1 017	898
Podlaski	345	318	361	336	522	476	743	703	861	812	593	626	545	497	514	470	631	515
Pomorski	861	1 003	1 099	873	1345	954	1 679	1 831	1 563	1 525	1 227	1 150	1 080	961	1 056	959	1 078	950
Śląski	939	953	1 143	977	1 336	1 094	1 769	1 775	1 716	1 481	1 476	1 474	1 446	1 337	1 760	1 420	1 548	1 582
Świętokrzyski	281	258	281	235	447	428	452	428	642	555	542	519	413	436	383	351	394	372
Warmińsko-mazurski	422	459	450	386	630	599	721	656	878	800	587	569	522	454	470	391	575	438
Wielkopolski	699	771	902	736	1 460	1 160	1 887	1 914	2 059	1 782	1 511	1 428	1 522	1 401	1 646	1 501	1 694	1 437
Zachodniopomorski	649	642	919	812	988	964	1 235	1 176	1 121	1 093	873	867	834	825	842	766	763	728

A – liczba osób, która złożyła wnioski; B – liczba pozytywnych decyzji.
* Dotyczy to cudzoziemców, którym nadano status uchodźców.

Źródło: Dane Urzędu ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

Tabela 41

Liczba osób, które złożyły wniosek o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony według kontynentu w latach 2001–2005

Kontynent	2001	2002	2003	2004	2005
Ogółem	23 664	30 245	31 724	28 142	25 486
Afryka	874	1 024	1054	1 110	1 238
Ameryka	1 281	1 612	1 488	1 454	1 331
Azja	5 054	5 421	7 574	8 106	8 172
Europa	16 320	22 013	21 375	17 245	14 552
Oceania	68	101	108	96	101
Inne	67	74	125	131	92

Źródło: Urząd ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

Europejczycy, którzy składali podania na zamieszkanie na czas oznaczony, mieli na ogół obywatelstwo państw sąsiedzkich. Jako pierwsi w rankingu plasowali się Ukraińcy. Byli oni inicjatorami 63 332 wniosków, czyli 27,8% złożonych od 1999 do 2007 roku. Kolejne miejsca zajęli: Białorusini (16 580), Rosjanie (14 444) i Niemcy (6098). Poza Europą kontynent azjatycki reprezentowali przedstawiciele dwóch państw – Wietnamu (15 416) oraz Armenii[129] (11 995).

Decyzje o zamieszkaniu w Polsce podjęło także wielu Amerykanów. W latach 1999–2007 tworzyli oni prawie ośmiotysięczną grupę. Wśród mieszkańców obu Ameryk mieli oni najsilniejsze przedstawicielstwo (od 2001 do 2005 roku stanowili oni 66% składających podania z tego kontynentu).

Tabela 42

Liczba osób, które złożyły wniosek w sprawie o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony według wybranych państw pochodzenia wnioskodawców w latach 1999–2007

Państwo	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem	16 715	17 185	23 664	30 245	31 724	28 142	25 486	25 660	28 557
Ukraina	2 776	3 747	5 418	6 964	8 334	9 763	9 123	8 649	8 558
Białoruś	696	784	1 536	2 718	2 432	2 137	2 004	1 855	2 418
Wietnam	1 339	1 366	1 160	1 074	1 929	2 056	1 985	1 864	2 643
Armenia	686	928	696	771	1 913	2 016	1 706	1 506	1 773
Rosja	1 001	1 210	1 706	2 016	1 967	1 845	1 635	1 601	1 463
Niemcy	799	752	1 201	1 590	1 446	310	0	0	0
Francja	626	895	1 102	1 439	1 040	315	0	1	0
USA	700	560	884	1 115	981	954	827	974	923

Źródło: Urząd ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

[129] Kwalifikując obywateli Armenii do Azjatów, kierowałam się jedynie geograficznym położeniem tego państwa na kontynencie azjatyckim. Należy jednocześnie podkreślić, że pod względem politycznym Armenia należy do państw europejskich.

Tabela 43

Liczba osób, w stosunku do których zostały wydane decyzje w sprawie o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony według kontynentu w latach 2001–2005

Kontynent	2001			2002			2003				2004				2005			
	A	C	D	A	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
Afryka	882	35	10	946		17	926	3	53	25	937	6	107	45	1 004	–	110	53
Ameryka	1 071	13	21	1 663	5	31	1471	–	14	38	1 320	–	18	66	1 232	–	29	51
Azja	4 571	522	107	5 132	357	111	5 279	9	410	153	7 260	16	1 080	437	6 973	–	1 098	383
Europa	14 151	503	219	21 738	516	260	20 679	15	597	366	15 723	13	702	603	13 242	1	940	584
Oceania	60	1	3	95	0	1	102	–	–	3	89	–	1	7	79	–	16	9
Inne	52	5	5	62	17	1	106	–	7	6	96	1	16	8	95	–	1	3
Ogółem	20 787			29 636			28 563	27	1 081	591	25 425	36	1 924	1 166	22 625	1	2 194	1 083

A – decyzja pozytywna; B – zgoda na pobyt tolerowany; C – decyzja negatywna; D – decyzja o umorzeniu wniosku.

Źródło: Urząd ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

Procentowy udział pozytywnych decyzji w stosunku do złożonych wniosków wyniósł 90% w latach 1999–2007. Był to bardzo wysoki współczynnik. Jednak od 2002 roku wskaźnik ten malał ze względu na wydawanie większej liczby postanowień negatywnych oraz o umorzeniu wniosków. Ponadto część imigrantów ubiegająca się o zamieszkanie na czas oznaczony otrzymała zgody na pobyt tolerowany, przyznawane od września 2003 roku.

W okresie od 1999 do 2007 roku łącznie 204 502 cudzoziemców otrzymało zgody na zamieszkanie na czas oznaczony w Polsce. Z ogólnej tej liczby 354 korzystnych decyzji podjął Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, 613 Prezes Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców, a resztę wojewodowie. 58% dostało pozwolenie na pobyt na terenie czterech województw: mazowieckiego, dolnośląskiego, małopolskiego i wielkopolskiego.

Obcokrajowcy, którzy zalegalizowali swój pobyt na podstawie omawianego statusu, w ponad połowie byli Europejczykami (Tabela 44). Najwięcej zezwoleń otrzymali Ukraińcy (57 250, co stanowiło 90% obywateli Ukrainy, którzy złożyli wnioski). Następni to obywatele: Białorusi (15 201), Rosji (13 197), Armenii (9073, czyli 75% wnioskujących), USA (7514 – 95% wnioskujących), Wietnamu (12 301 – 80% aplikujących) oraz Niemiec (5940, czyli 98% składających podania).

Tabela 44

Liczba pozytywnie wydanych decyzji o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony według wybranych państw pochodzenia wnioskodawców w latach 1999–2007

Państwo	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ukraina	2540	3216	4664	6940	7954	8518	8304	7733	7381
Białoruś	709	701	1253	2697	2365	2008	1829	1647	1992
Wietnam	1443	1146	1037	1037	1067	1875	1704	1496	1496
Armenia	601	669	591	650	887	1793	1418	1199	1265
Rosja	1038	1033	1571	1912	1877	1605	1495	1393	1273
Niemcy	756	694	1063	1571	1453	409	0	0	0
Francja	545	873	993	1479	1020	330	1	0	0
USA	741	506	740	1167	968	898	765	875	854

Źródło: Urząd ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

3.3. Zezwolenie na pobyt obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin

Po przystąpieniu Polski do UE zmieniły się zasady wjazdu i pobytu obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin. Pierwsza ustawa, która odniosła się do tego zagadnienia, pochodziła z 27 lipca 2002 roku[130]. Weszła ona w życie w dniu akcesji

[130] *Ustawa z dnia 27 lipca 2002 roku o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 2002, Nr 141, poz. 1180.

i obowiązywała do 2006 roku. Wówczas parlament uchwalił nowy akt prawny w tym obszarze[131], który dokonał implementacji postanowień dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich[132].

Reguły zawarte w pierwszej ustawie odnosiły się do obywateli Unii Europejskiej, państw EOG i innych niebędących członkami Unii, mających zawarte umowy z UE o swobodzie przepływu osób (art. 1 ust. 1 i 2[133]). W 2007 roku grono to zostało rozszerzone o obywateli Szwajcarii. Akt ten objął także członków rodzin obywateli wyżej wymienionych państw (będących lub niebędących ich obywatelami), którzy z nimi przebywali lub do nich dołączyli.

Zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem, obywatele UE oraz państw EFTA-stron umowy o EOG i Szwajcarii mogli przekraczać polskie granice na podstawie ważnego paszportu lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość i obywatelstwo danej osoby. Od członków ich rodzin (niebędących obywatelami UE) wymagano natomiast posiadania ważnego dokumentu podróży i wizy (jeśli przepisy nie stanowiły inaczej – art. 9 ust. 1–2 ustawy z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin).

Na mocy ustawy z 2002 roku wyżej wymienieni obywatele i członkowie ich rodzin mogli zalegalizować swój pobyt, korzystając z dwóch rodzajów zezwoleń. Pierwszym z nich było zezwolenie na pobyt, a drugim zezwolenie na pobyt czasowy. O zgodę w tych formach należało się ubiegać, wówczas gdy okres przebywania w granicach naszego kraju przekraczał 3 miesiące. Decyzję o przyznaniu zezwoleń podejmował wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamierzonego pobytu wnioskodawcy. Organem odwoławczym był Prezes Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców (obecnie Szef Urzędu ds. Cudzoziemców).

Z obowiązku posiadania powyższych zgód zwolniona została określona grupa osób. Stanowili ją cudzoziemcy wykonujący pracę lub prowadzący działalność gospodarczą w Polsce, zachowujący miejsce stałego pobytu na terenie innego państwa członkowskiego, do którego powracali co najmniej raz w tygodniu (art. 4 ust. 2).

---

[131] *Ustawa z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin*, Dz. U. 2006, Nr 144, poz. 1043 z późniejszymi zmianami.

[132] *Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG*, Dz.U.UE.L. 2004.158.77.

[133] *Ustawa z dnia 27 lipca 2002 roku o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 2002, Nr 141, poz. 1180.

Zezwolenie na pobyt udzielane było na 5 lat z możliwością przedłużenia o kolejne pięcioletnie okresy[134]. Na podstawie ustawy z 2002 roku o zezwolenie to mogli starać się obywatele Unii Europejskiej zamierzający wykonywać albo wykonujący pracę, wolny zawód lub planujący prowadzić czy prowadzący działalność gospodarczą na terytorium Polski przez okres przekraczający 12 miesięcy. Do innych przypadków zaliczono także sytuację, w której obywatel UE posiadał ubezpieczenie zdrowotne i środki niezbędne do pokrycia kosztów pobytu w kwocie, która nie pozwalała mu na ubieganie się o środki z pomocy społecznej (art. 5 ust. 1). Inne okoliczności dotyczyły także obywateli Unii Europejskiej, którzy osiągnęli wiek emerytalny (a wcześniej wykonywali pracę najemną, wolny zawód lub prowadzili działalność gospodarczą przez co najmniej ostatni rok i przebywali w Polsce nieprzerwanie przez 3 lata) lub zaprzestali aktywności zawodowej z powodu trwałej niezdolności do pracy oraz niemożności wykonywania pracy na skutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej[135].

Czasookres pobytu na podstawie drugiej z wyżej wymienionych form zezwolenia zależał od przesłanki, która była podwaliną przedłożenia wniosku. Mógł on trwać 12 miesięcy w sytuacji podjęcia studiów (z możliwością wydłużenia o kolejne okresy aż do końca nauki), 6 miesięcy w przypadku poszukiwania pracy oraz przez czas (potwierdzony przez pracodawcę lub inny organ) wykonywania pracy najemnej, prowadzenia działalności gospodarczej lub uprawiania wolnego zawodu (art. 7).

Osoby ubiegające się o pobyt czasowy musiały posiadać środki na utrzymanie oraz ubezpieczenie. O status ten mogli starać się obcokrajowcy podejmujący naukę na studiach, poszukujący pracy, zamierzający lub wykonujący pracę najemną, wolny zawód albo mający zamiar prowadzić lub prowadzący działalność gospodarczą (w okresie od 3 do 12 miesięcy).

Potwierdzeniem posiadania zezwolenia na pobyt lub pobyt czasowy były karta pobytu (wydawana dla obywateli UE) i dokument pobytu (dla członków rodzin niebędących obywatelami UE).

Nowe rozwiązania prawne w zakresie pobytu obywateli UE oraz Norwegii, Islandii, Lichtensteinu, Szwajcarii i członków ich rodzin obowiązujące od 1 stycznia 2007 roku przyniosły wiele zmian. Jedną z nich był nowy podział prawa pobytu na: prawo pobytu i prawo stałego pobytu.

Legalizacja pobytu dla wyżej wymienionych osób odnosiła się do sytuacji, w której okres przebywania w Polsce przekraczał 3 miesiące. Krótszy pobyt nie wymagał spełnienia dodatkowych warunków. Cudzoziemiec zobligowany był wówczas do posiadania ważnego dokumentu podróży lub innego potwierdzającego tożsamość i obywatelstwo oraz dopełnienia obowiązku meldunkowego. W przypadku gdy okres

---

[134] Art. 6 ustawy z 2002 roku. Jeśli obywatel Unii Europejskiej przebywał na terenie RP w związku z wykonywaniem pracy i w dniu złożenia wniosku o pierwsze przedłużenie zezwolenia na pobyt pozostawał bez pracy z przyczyn przez siebie nie zawinionych (nie dłużej niż 12 miesięcy) zezwolenie przedłużano na okres 12 miesięcy (art. 6 ust. 3).

[135] Szerzej regulował to art. 5 ust. 3–5.

pobytu był dłuższy niż 3 miesiące, to za konieczne uznano zalegalizowanie pobytu, a w przypadku członka rodziny niebędącego obywatelem Unii Europejskiej, Norwegii, Islandii, Szwajcarii i Lichtensteinu uzyskanie karty pobytu członka rodziny obywatela UE (art. 20 ustawy *z* dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin). Rejestracja w pierwszym przypadku następowała niezwłocznie, podczas gdy w drugim trwała do 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Obydwie kwestie rozstrzygał wojewoda. Obywatel UE otrzymywał zaświadczenie o zarejestrowaniu pobytu (po uiszczeniu opłaty w wysokości 1 zł), a członek rodziny kartę pobytu członka rodziny obywatela UE (której koszt wynosił 30 zł).

Obywatelowi UE przysługiwało prawo pobytu w Polsce, jeśli spełnił jeden z poniższych warunków:

1) był pracownikiem lub osobą pracującą na własny rachunek na terenie Polski;
2) posiadał ubezpieczenie zdrowotne lub był uprawniony do świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie przepisów o koordynacji w rozumieniu art. 5 pkt 23 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych i posiadał środki pieniężne niezbędne do utrzymania siebie i członków rodziny w kraju;
3) studiował lub odbywał szkolenia zawodowe (dysponując ubezpieczeniem i środkami finansowymi na utrzymanie siebie i członków rodziny);
4) został małżonkiem obywatela polskiego (art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin wraz z późniejszymi zmianami).

Warunki wymienione w punktach 1 i 2 rozciągały się także na członków rodziny[136] dołączających do obywatela UE lub przebywających w Polsce z obywatelem Unii, a w punkcie 3 tylko na małżonka i dziecko pozostające na jego lub małżonka utrzymaniu (art. 18[137]).

Ustawa przewidywała ponadto okoliczności, w których można było odmówić obywatelowi UE i członkom jego rodziny rejestracji pobytu. Dotyczyło to na przykład

---

[136] Zgodnie z ustawą za członka rodziny uważano cudzoziemca będącego lub niebędącego obywatelem UE: „a) małżonka obywatela UE, b) bezpośredniego zstępnego obywatela UE lub jego małżonka, w wieku do 21 lat lub pozostającego na utrzymaniu obywatela UE lub jego małżonka, c) bezpośredniego wstępnego obywatela UE lub jego małżonka, pozostającego na utrzymaniu obywatela UE lub jego małżonka" (art. 2 pkt 4 *ustawy z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin*, Dz. U. 2006, Nr 144, poz. 1043 z późniejszymi zmianami).

[137] Artykuł 18 *ustawy z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin* (Dz. U. 2006, Nr 144, poz. 1043) zmieniony przez art. 17 pkt 8 *ustawy z dnia 24 maja 2007 roku o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. 2007, Nr 120, poz. 818.

sytuacji, gdy ich pobyt stanowił zagrożenie dla obronności, bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego lub gdy związek małżeński osoby niebędącej obywatelem UE z obywatelem Unii Europejskiej został zawarty dla pozoru (art. 31 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin – tekst jednolity).

Druga z wymienionych w ustawie form pobytu, a mianowicie prawo stałego pobytu odnosiła się do osób (obywateli UE i członków ich rodzin niebędących obywatelami UE) przebywających w Polsce nieprzerwanie[138] przez okres 5 lat (art. 42–43[139]). W wyjątkowych sytuacjach o charakterze zawodowym nabycie tego statusu mogło nastąpić przed upływem wspomnianego czasu[140]. Stały pobyt obywatela Unii Europejskiej, potwierdzał odpowiedni dokument wydany przez wojewodę właściwego ze względu na miejsce jego przebywania, a członków jego rodziny niemających obywatelstwa UE – karta stałego pobytu członka rodziny obywatela Unii (ważna przez okres 10 lat).

Analiza danych statystycznych w zakresie zalegalizowania pobytu obywateli UE i członków ich rodzin wymagała podziału materiału badawczego na dwa okresy. Pierwszy obejmował czas obowiązywania ustawy z 2002 roku, czyli lata 2004–2006. Drugi z kolei dotyczył okresu po wejściu w życie nowych przepisów prawnych w tym obszarze, czyli 2007 rok.

W pierwszym badanym okresie na prawne uregulowanie pobytu w tej formie zdecydowało się 22 905 osób będących obywatelami UE i członkami ich rodzin, a zgody otrzymało 97% ogółu aplikujących, czyli 22 269 wnioskodawców.

Rozkład terytorialny składanych podań o zezwolenie na pobyt pokrywał się z preferencjami cudzoziemców legalizujących swój pobyt w Polsce przy wykorzystaniu innych form czy instytucji. Niespodzianką nie był zatem fakt, iż prym wiodło województwo mazowieckie. Wojewoda tego obszaru przyjął łącznie 6228 wniosków, co stanowiło 27% ogółu. Charakterystyczne dla tego województwa było jednak słabnące zainteresowanie rejestracją pobytu w tej formie. Spośród osób, które złożyły swoje podania, tylko 18 z nich nie otrzymało pozytywnej decyzji. Oznaczało to, że w mazowieckiem, w latach 2004–2006, uprawomocniło swój pobyt 6210 obywateli Unii Europejskiej.

---

[138] To znaczy, gdy przerwy nie przekroczyły łącznie 6 miesięcy w roku. W wyjątkowych sytuacjach okres ten mógł być dłuższy (do roku). Związane to było z: odbyciem obowiązkowej służby wojskowej lub zaistnieniem ważnej sytuacji osobistej – w szczególności ciąży, porodu, choroby, studiów, szkolenia zawodowego, oddelegowania, która wymagała pobytu poza terytorium naszego kraju (art. 47).

[139] Artykuły z *ustawy z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin* (Dz. U. 2006, Nr 144, poz. 1043) zmienione przez art. 17 pkt 13 *ustawy z dnia 24 maja 2007 roku o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. 2007, Nr 120, poz. 818.

[140] Przypadki te zostały wymienione w art. 45 ustawy.

Tabela 45

Liczba osób, obywateli UE i członków ich rodzin, która w latach 2004–2006 złożyła wniosek o zezwolenie na pobyt i otrzymała pozytywną opinię

Wojewoda	2004		2005		2006		Razem	
	A	B	A	B	A	B	A	B
Ogółem	6 211	5 871	10 267	10 077	6 427	6 321	22 905	22 269
Dolnośląski	480	456	1 240	1 233	1 008	978	2 728	2 667
Kujawsko-pomorski	136	106	198	198	107	112	441	416
Lubelski	84	82	91	91	68	70	243	243
Lubuski	169	165	597	558	406	395	1 172	1 118
Łódzki	185	178	219	221	88	88	492	487
Małopolski	453	358	660	650	307	303	1 420	1 311
Mazowiecki	2 717	2 657	2 457	2 421	1 054	1 132	6 228	6 210
Opolski	74	74	89	82	68	65	231	221
Podkarpacki	82	80	107	101	56	57	245	238
Podlaski	63	61	78	77	72	72	213	210
Pomorski	347	331	550	528	280	278	1 177	1 137
Śląski	363	346	514	485	219	224	1 096	1 055
Świętokrzyski	47	46	64	65	32	32	143	143
Warmińsko-mazurski	233	227	212	207	142	137	587	571
Wielkopolski	502	435	630	627	232	248	1 364	1 310
Zachodniopomorski	276	269	2 561	2 533	2 288	2 130	5 125	4 932

A – liczba wnioskodawców; B – liczba osób, która otrzymała pozytywną decyzję.

Źródło: Dane Urzędu ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

Kwestie dotyczące zezwoleń na pobyt rozstrzygał również wielokrotnie wojewoda zachodniopomorski. Do niego trafiło 5125 wniosków (czyli 22%), których zdecydowana większość przypadła na lata 2005–2006. Grono cudzoziemców z pozytywnie rozpatrzonymi podaniami objęło 4932 osoby. Kolejnymi terenami cieszącymi się powodzeniem wśród obywateli UE były województwa: małopolskie, dolnośląskie, wielkopolskie i pomorskie.

Nie było zaskoczeniem, iż najmniej popularnymi miejscami osiedlenia okazały się obszary wschodniej części Polski (świętokrzyskie, podlaskie, podkarpackie) oraz województwo opolskie.

Najliczniejsza grupa wnioskodawców i osób z pozytywnymi decyzjami pochodziła z sześciu państw. Tworzyli oni ponad połowę grupy spośród ponad 70 różnych narodowości i bezpaństwowców składających wnioski. Do cudzoziemców tych należeli obywatele: Niemiec (10 847 podań, z których tylko 391 rozpatrzono negatywnie), Francji (2310 wniosków i 2307 pozytywnych decyzji), Wielkiej Brytanii (1754 podań, z których tylko jedno nie zostało zaakceptowane) oraz Włoch, Holandii i Szwecji. Łącznie, od 2004 do 2006 roku, zezwolenia na pobyt otrzymali obywatele 59 różnych państw oraz bezpaństwowcy.

Tabela 46

Liczba osób, obywateli UE i członków ich rodzin, która złożyła wniosek o zezwolenie na pobyt, i w stosunku do której w latach 2004–2006 wydano pozytywne decyzje w I instancji (według najliczniejszego obywatelstwa)

Państwo	2004		2005		2006		Razem	
	A	B	A	B	A	B	A	B
Niemcy	1 506	1 421	5 198	5 090	4 143	3 945	10 847	10 456
Francja	1 035	1 002	890	896	385	409	2 310	2 307
Wielka Brytania	638	601	773	794	343	358	1 754	1 753
Włochy	452	433	556	545	252	264	1 260	1 242
Holandia	381	361	431	425	183	194	995	980
Szwecja	312	299	354	353	149	158	815	810

A – liczba wnioskodawców; B – liczba osób, która otrzymała pozytywne decyzje.

Źródło: Dane Urzędu ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

Poza państwami europejskimi pośród wnioskodawców byli także Azjaci (z Indii, Wietnamu, Laosu, Japonii, Sri Lanki, Korei Południowej) oraz mieszkańcy Ameryki (z Jamajki, Meksyku, Kanady, Panamy, Peru, USA, Wenezueli, Brazylii), Afryki (RPA, Kamerunu) i Oceanii (Australii i Nowej Zelandii).

Drugą formą pobytu w latach 2004–2006, obok zezwolenia na pobyt, było zezwolenie na pobyt czasowy. Na ten rodzaj legalizacji przebywania w Polsce zdecydowała się znacznie mniejsza liczba obywateli UE i członków ich rodzin niż na zezwolenie na pobyt. W omawianym okresie uczyniło to jedynie 4446 osób, z których tylko 402 nie dostało pozytywnej opinii.

Liczebność cudzoziemców aplikująca o to zezwolenie podlegała ciągłym zmianom. W 2005 roku złożono ponad 2000 podań, a rok później ich poziom spadł poniżej 1000. Wnioski składano przede wszystkim u wojewodów: mazowieckiego, wielkopolskiego, dolnośląskiego i śląskiego. Łącznie trafiło tam 2787 podań, czyli 63% ogółu, spośród których 2548 dostało pozytywną rekomendację. Skromna grupa obywateli Unii Europejskiej ubiegała się natomiast o pobyt na terenie województw: podkarpackiego, lubelskiego, lubuskiego, podlaskiego i świętokrzyskiego.

Tabela 47

Liczba osób, obywateli UE i członkowie ich rodzin, która w latach 2004–2006 złożyła wniosek o zezwolenie na pobyt czasowy

Wojewoda	2004		2005		2006		Razem	
	A	B	A	B	A	B	A	B
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogółem	1286	1154	2221	2183	939	707	4446	4044
Dolnośląski	215	210	292	291	124	73	631	574
Kujawsko-pomorski	62	41	94	90	38	40	194	171

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Lubelski	14	14	11	11	3	1	28	26
Lubuski	1	1	11	11	17	9	29	21
Łódzki	48	46	82	80	29	21	159	147
Małopolski	143	90	224	230	56	40	423	360
Mazowiecki	358	345	391	383	97	64	846	792
Opolski	36	34	57	57	34	27	127	118
Podkarpacki	13	12	6	3	3	3	22	18
Podlaski	27	27	13	12	1	0	41	39
Pomorski	76	70	92	91	106	88	274	249
Śląski	61	50	364	362	145	123	570	535
Świętokrzyski	18	18	22	22	9	9	49	49
Warmińsko-mazurski	29	29	34	32	13	11	76	72
Wielkopolski	129	112	379	361	232	174	740	647
Zachodniopomorski	56	55	149	147	32	24	237	226

A – liczba wnioskodawców; B – liczba osób, która otrzymała pozytywne decyzje.

Źródło: Dane Urzędu ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

Wnioski składały osoby czterdziestu różnych narodowości oraz bezpaństwowcy. Wśród nich byli Europejczycy, obywatele państw azjatyckich (Chin, Mongolii, Azerbejdżanu, którzy nie dostali zezwolenia) oraz Syrii, RPA, Peru, Nowej Zelandii, Tajlandii i Filipin. Zgody na pobyt czasowy przyznano jednak przedstawicielom 31 państw. Najwięcej z nich miało obywatelstwo: Niemiec (1786), Francji (421), Wielkiej Brytanii (316), Włoch (226), Litwy i Norwegii.

Tabela 48

Liczba osób, obywateli UE i członkowie ich rodzin, która złożyła wniosek o zezwolenie na pobyt czasowy i w stosunku do których w latach 2004–2006 wydano pozytywne decyzje w I instancji (według najliczniejszego obywatelstwa)

Państwo	2004		2005		2006		Razem	
	A	B	A	B	A	B	A	B
Niemcy	330	303	1061	1027	498	456	1889	1786
Francja	173	156	170	181	81	84	424	421
Wielka Brytania	153	135	141	136	42	45	336	316
Włochy	88	80	109	110	39	36	236	226
Litwa	85	77	106	109	39	39	230	225
Norwegia	98	86	83	87	35	37	216	210

A – liczba wnioskodawców; B – liczba osób, która otrzymała pozytywne decyzje.

Źródło: Dane Urzędu ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

W kolejnym badanym okresie obejmującym 2007 rok statystyki, zgodnie z obowiązującym prawem, ujmowały pobyt obywateli UE i członków ich rodzin w formach pobytu i stałego pobytu.

W ciągu 12 miesięcy tego roku wnioski o zarejestrowanie pobytu złożyło 14 687 cudzoziemców[141]. W grupie tej dominowali nasi zachodni sąsiedzi. Do nich należała bowiem połowa wszystkich wniosków (czyli 7373). Na drugim miejscu znaleźli się obywatele nowego państwa członkowskiego, a mianowicie Bułgarii, od których pochodziło 1315 podań. Następni byli obywatele: Francji (902), Wielkiej Brytanii (856) i Włoch (723). Najwięcej wniosków w 2007 roku rozpatrzyli wojewodowie: zachodniopomorski (3646), mazowiecki (2755) i dolnośląski (2438). Na pozostałych obszarach ich liczba nie przekroczyła 1000.

Zaświadczenie o zarejestrowaniu pobytu obywatela Unii Europejskiej uzyskało łącznie 9916 osób, w tym 4769 obywateli Niemiec, 1146 Bułgarii, 557 Francji, 538 Wielkiej Brytanii i 515 Włoch[142]. Z kolei kartę pobytu członka rodziny obywatela UE wydano 143 osobom (na 165 wnioskujących). Pochodziły one z ponad 30 państw, a wśród nich byli między innymi obywatele: Rosji (24 na 26 aplikujących), Ukrainy (19 na 22 osoby, które ubiegały się o kartę), USA (11 na 14), Australii (10 na 11) i Białorusi (10 na 10). Najwięcej kart przyznali wojewodowie: mazowiecki (60, czyli 42%), małopolski (21), pomorski (11)[143].

Znacznie mniej wniosków o zalegalizowanie pobytu pochodziło od obywateli UE i członków ich rodzin, którzy zamieszkiwali w kraju nieprzerwanie przez 5 lat. Podania o zezwolenie na pobyt stały złożyło 186 osób z 23 państw (w 2007 roku). Pod tym względem prym wiedli obywatele Niemiec (37), Bułgarii (31), Rumunii (15), Holandii (14) i Wielkiej Brytanii (13)[144]. Organem przyjmującym najczęściej tego rodzaju wnioski byli wojewodowie: mazowiecki (51), dolnośląski (43), wielkopolski (17), lubuski (15). Z kolei z wnioskiem o kartę stałego pobytu członka rodziny obywatela UE wystąpiło jedynie 5 osób (3 z Białorusi i 2 z Mołdowy).

Dokument potwierdzający prawo stałego pobytu, w 2007 roku, otrzymało 181 obcokrajowców, czyli 97% ubiegających się o ten status, a kartę pobytu dla członka rodziny 3 osoby (2 z Białorusi i 1 z Mołdowy). W pierwszej grupie najliczniejsi byli Niemcy (38) oraz Bułgarzy (36)[145].

3.4. Zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich

Jedną z najmłodszych form legalizacji pobytu cudzoziemców na terenie naszego kraju był pobyt rezydenta długoterminowego WE. Zagadnienie to regulowała dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 roku dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi[146]. Akt ten nałożył na państwa członkowskie obowiązek przeniesienia rozwiązań w niej zawartych do krajowego

---

[141] Na podstawie danych z Urzędu ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.
[142] Ibidem.
[143] Ibidem.
[144] Ibidem.
[145] Ibidem.
[146] Dz.U.UE.L. 2004.16.44.

ustawodawstwa w terminie do 23 stycznia 2006 roku. Polska uczyniła to 22 kwietnia 2005 roku, kiedy Sejm RP przyjął ustawę o zmianie ustaw o cudzoziemcach i o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP oraz niektórych innych ustaw[147]. Kwestię tę normował art. 65 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach z późniejszymi zmianami.

Zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE udzielane było cudzoziemcowi przebywającemu na terenie Polski (bezpośrednio przed złożeniem wniosku) legalnie i nieprzerwanie przez co najmniej 5 lat[148]. Poza tym kryterium wymagane było, aby starający się o zezwolenie posiadał:

– stabilne i regularne źródła dochodu niezbędne dla pokrycia kosztów utrzymania siebie i członków rodziny będących na utrzymaniu wnioskodawcy (dochód po odliczeniu kosztów zamieszkania przypadający na każdego członka rodziny pozostającego na utrzymaniu cudzoziemca lub na cudzoziemca, gdy był osobą samotną, musiał być wyższy niż wysokość dochodu, od której przyznawano świadczenia pieniężne z pomocy społecznej na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej – art. 65 ust. 3);
– ubezpieczenie zdrowotne lub potwierdzenie pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia w RP.

O status rezydenta nie mogły ubiegać się osoby:

– przebywające w Polsce w celu odbywania studiów lub szkolenia zawodowego;
– posiadające zgodę na pobyt tolerowany, azyl, status uchodźcy nadany w Rzeczypospolitej Polskiej lub korzystające z ochrony czasowej;
– starające się o nadanie statusu uchodźcy lub o udzielenie azylu;
– będące pracownikiem *au pair*[149], sezonowym, delegowanym przez usługodawcę w celu transgranicznego świadczenia usług lub usługodawcy świadczącego usługi transgraniczne;

---

[147] Dz. U. 2005, Nr 94, poz. 788.

[148] Do okresu pobytu nie wliczano pobytu: w ośrodku strzeżonym, areszcie w celu wydalenia, w stosunku do cudzoziemca, wobec którego zastosowano środek zapobiegawczy w postaci zakazu opuszczenia kraju lub pozbawionego wolności na mocy orzeczeń wydanych na podstawie ustaw; na podstawie wizy, o której mowa w art. 33, lub zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony udzielonego na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 lub 7. Do innych wyjątków zaliczał się pobyt, podczas którego cudzoziemiec pełnił funkcję szefa, członka personelu misji dyplomatycznej, kierownika urzędu konsularnego i członka personelu konsularnego państwa obcego oraz innej osoby zrównanej z nimi na podstawie ustaw, umów lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych lub był pracownikiem *au pair*, sezonowym, delegowanym przez usługodawcę w celu transgranicznego świadczenia usług lub usługodawcy świadczącego usługi transgraniczne (art. 65 ust. 4). Z kolei do okresu pobytu warunkującego udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE zaliczano „połowę okresu pobytu cudzoziemca na podstawie wizy udzielonej w związku z odbywaniem studiów lub szkolenia zawodowego lub na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, udzielonego w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt 16 lub w art. 53a ust. 1 pkt 1 lit. b" (art. 65 ust. 5).

[149] Był to cudzoziemiec w przedziale wiekowym od 17 do 30 lat, który zamieszkiwał „u rodziny na podobnych zasadach jak domownik i świadczył jednocześnie na jej rzecz pracę związaną z codziennymi obowiązkami w zamian za mieszkanie, utrzymanie oraz niewielkie wynagrodzenie. Najważniejszym celem pobytu cudzoziemca było jednak poznanie języka, obyczajów i kultury kraju, w którym przebywał". Jego prawa i obowiązki określało porozumienie w sprawie pracowników *au*

– przebywające w RP na podstawie wizy pobytowej krajowej lub zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, udzielonego na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 lub 7;
– zatrzymane i umieszczone w strzeżonym ośrodku, w areszcie w celu wydalenia, w stosunku do których został zastosowany środek zapobiegawczy w postaci zakazu opuszczania kraju lub osoby pozbawione wolności wskutek wykonania orzeczeń wydanych na podstawie ustaw – art. 65 ust. 2.

Status rezydenta długoterminowego WE miał charakter stały. W tym czasie osobie takiej przysługiwały te same prawa, co obywatelom naszego państwa. Dotyczyły one między innymi dostępu do: edukacji, zatrudnienia lub prowadzenia działalności na własny rachunek, zabezpieczeń społecznych, ulg podatkowych oraz od towarów i usług, wolności zgromadzeń i zrzeszeń[150]. Ponadto rezydent miał swobodę w podróżowaniu na terenie całego obszaru państwa członkowskiego (z zachowaniem ograniczeń podyktowanych względami bezpieczeństwa). Mógł on także zamieszkiwać w okresie powyżej 3 miesięcy na obszarze państw członkowskich, innych niż kraj, w którym otrzymał ten status (po spełnieniu określonych warunków – art. 14 ust. 2 dyrektywy Rady 2003/109/WE).

Odmowa wyrażenia zgody na zalegalizowanie pobytu w tej formie podyktowana była sytuacją, w której wnioskujący nie spełniał podstawowych warunków koniecznych do przyznania mu tego statusu (wymienionych w art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach – tekst jednolity). Poza tym można było to uczynić powołując się na względy obronności, bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 67 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach – tekst jednolity). Źródłem negatywnej decyzji nie mogły być powody ekonomiczne.

Zgodnie z prawem, zezwolenie to można było także cofnąć. Przypadki utraty statusu określał art. 69 ust. 1. Do nich zaliczały się na przykład okoliczności, w których obcokrajowiec stanowił zagrożenie dla obronności kraju, opuścił Polskę na okres powyżej 6 lat lub uzyskał w innym państwie członkowskim takie zezwolenie. Cofnięcie tego statusu nie było równoznaczne z wydaleniem cudzoziemca.

W celu pozyskania zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE cudzoziemiec przedkładał wojewodzie właściwemu ze względu na miejsce swojego zamierzonego pobytu odpowiedni formularz z dołączonymi do niego dokumentami. Postępowanie to mogło trwać do 3 miesięcy od dnia jego wszczęcia (a odwoławcze do 2 miesięcy – art. 71c). W dniu uzyskania statusu rezydenta długoterminowego WE wygasało zezwolenie na osiedlenie się.

Pierwsze wnioski o pobyt rezydenta składane były już 2005 roku. Od tego czasu aż do końca 2007 roku o zezwolenie na pobyt w tej formie ubiegało się 2948 cudzo-

---

pair z 24 listopada 1969 roku i Rekomendacja Rady Europy 468 w sprawie zatrudnienia *au pair* z 1966 roku. I. Wróbel, *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*, Warszawa–Kraków 2007, s. 252.

[150] Art. 11 ust. 1 dyrektywy Rady 2003/109/WE.

ziemców. Wnioski rozpatrywał najczęściej wojewoda mazowiecki (1092 podań, czyli 37%). W dalszej kolejności przedstawiciele rządu na terenie województw: dolnośląskiego (251), zachodniopomorskiego (210) i małopolskiego (177).

Tabela 49

Liczba osób, które w latach 2005–2007 złożyły wnioski o zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE, i w stosunku do których wydano decyzję pozytywną według organu wydającego pozwolenie

Wojewoda	2005		2006		2007		Razem	
	A	B	A	B	A	B	A	B
Ogółem	342	37	1500	995	1106	804	2948	1836
Dolnośląski	24	1	129	89	98	67	251	157
Kujawsko-pomorski	28	0	45	33	47	31	120	64
Lubelski	8	0	36	21	51	35	95	56
Lubuski	26	9	50	45	38	38	114	92
Łódzki	9	0	32	25	32	26	73	51
Małopolski	22	0	102	55	53	52	177	107
Mazowiecki	134	8	593	371	365	230	1092	609
Opolski	4	1	18	16	15	11	37	28
Podkarpacki	9	5	50	37	33	28	92	70
Podlaski	2	0	18	11	19	15	39	26
Pomorski	14	4	100	67	98	59	212	130
Śląski	14	0	91	68	83	70	188	138
Świętokrzyski	7	0	19	19	17	17	43	36
Warmińsko-mazurski	10	1	30	22	18	11	58	34
Wielkopolski	14	1	76	37	57	29	147	67
Zachodniopomorski	17	7	111	79	82	85	210	171

A – liczba wnioskodawców; B – liczba osób, która otrzymała pozytywną decyzję.

Źródło: Dane Urzędu ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

Rezydentami długoterminowymi WE zostało 1836 osób (w latach 2005–2007) czyli 62% wnioskujących. Najwięcej z nich status ten uzyskało w województwie mazowieckim (609).

O rezydenturę ubiegali się obywatele ponad 70 państw oraz bezpaństwowcy. W grupie wnioskodawców oraz osób z pozytywnymi decyzjami dominowali przedstawiciele państw ościennych. Liczną reprezentację posiadali obywatele Ukrainy. Złożyli oni 1166 podań, z których 787 nie zostało ani umorzonych ani negatywnie zaopiniowanych. Następni byli obywatele Rosji i Białorusi. Poza wymienionymi narodowościami do grona tego należeli również obywatele Wietnamu (229 wniosków i 46,7% z tego zaakceptowanych) oraz Indii, z których omawiany status otrzymało 73% aplikujących, czyli 110 osób.

Tabela 50

Osoby, które złożyły wnioski o zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE, i w stosunku do których w latach 2005–2007 wydano pozytywne decyzje (według najliczniejszego obywatelstwa)

Państwo	2005		2006		2007		Razem	
	A	B	A	B	A	B	A	B
Ukraina	118	16	613	424	435	347	1166	787
Rosja	34	3	148	96	126	96	308	195
Wietnam	56	4	121	73	52	30	229	107
Białoruś	18	4	103	58	85	63	206	125
Indie	18	0	95	73	38	37	151	110
Armenia	15	2	54	26	65	44	134	72

A – liczba wnioskodawców; B – liczba osób, która otrzymała pozytywne decyzje.

Źródło: Dane Urzędu ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

4. Cudzoziemcy chronieni w Polsce

Imigranci szukający w Polsce schronienia do lat 90. XX wieku byli rzadkością. Nasze państwo nie było popularne wśród prześladowanych obcokrajowców. Złożył się na to brak przygotowania RP do ich przyjęcia zarówno pod względem instytucjonalnym, jak i prawnym. Nie dysponowaliśmy ponadto odpowiednią bazą lokalową i środkami finansowymi na pokrycie ich pobytu.

Na przełomie XX i XXI wieku sytuacja uległa modyfikacji. Przyczyniły się do niej zmiany w pozycji geopolitycznej Polski, jak i ratyfikowanie dokumentów związanych z cudzoziemcami przymusowymi. Rozszerzeniu uległa także oferta skierowana do osób poszukujących w Polsce ochrony. Na początku władze mogły zaproponować im jedynie azyl, a później wprowadziły status uchodźcy (1991), zgodę na pobyt tolerowany i ochronę czasową (2003).

4.1. Azylanci

Najstarszą formą ochrony cudzoziemców w Polsce był azyl. Łaciński termin tego pojęcia (*asylum*) miał prawdopodobnie korzenie greckie i oznaczał miejsce bezpieczne i nienaruszalne[151]. W starożytności i średniowieczu funkcję tę spełniała świątynia, a z czasem schronienia zaczęto szukać na terytorium innego państwa.

Azyl jest normą prawa wewnętrznego. Każde państwo w sposób autonomiczny podejmuje decyzję o udzieleniu schronienia prześladowanemu, samodzielnie określając przesłanki i procedury jego udzielenia. Nie wynikają one bowiem ze zobowiązań

[151] W. Mossakowski, *Azyl w późnym Cesarstwie Rzymskim (confugium ad statuas, confugium ad ecclesias)*, Toruń 2000, s. 10.

międzynarodowych, ponieważ nie ma wiążących norm prawa międzynarodowego odnoszących się do tego zagadnienia. Gwarancję azylu zapewniają jedynie dokumenty ONZ[152].

W Polsce azyl jest instytucją konstytucyjną. Wprowadzona została do Ustawy Zasadniczej w 1952 roku (art. 75)[153]. Obecnie zagadnienie to uregulowano w art. 56 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 roku oraz w ustawie z 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W naszym wewnętrznym ustawodawstwie azyl nie był utożsamiany ze statusem uchodźcy, co podtrzymała Konstytucja (w przeciwieństwie do innych państw europejskich). To, co odróżniało obie te normy, sprowadzało się między innymi do decyzyjności organu, który władny był je przyznać – azyl udzielany był tylko przez organ krajowy, a status uchodźcy przez krajowy i międzynarodowy (UNHCR).

Od momentu wejścia w życie Konstytucji z 1952 roku o azyl mogli ubiegać się jedynie „obywatele państw obcych" (art. 75). Po zmianie Ustawy Zasadniczej w 1991 roku grono to rozszerzono o bezpaństwowców[154]. Obecnie instytucja ta zastrzeżona jest dla cudzoziemców, czyli „każdego kto nie posiada polskiego obywatelstwa".

Na mocy polskiego prawa, azylu udzielano na wniosek cudzoziemca, jeżeli było „to niezbędne do zapewnienia mu ochrony oraz gdy przemawiał za tym ważny interes Rzeczypospolitej Polskiej" (art. 90 ust. 1 ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[155]). Podanie można było złożyć zarówno w czasie przebywania obcokrajowca na terenie kraju, jak i poza nim (art. 92 ust. 1 ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej). Decyzje w sprawie przyznania oraz pozbawienia azylu wydawał Szef Urzędu ds. Cudzoziemców za zgodą ministra spraw zagranicznych.

Osoba posiadająca azyl otrzymywała zezwolenie na osiedlenie się i kartę pobytu (korzystała z tych samych uprawnień, jakie przysługiwały osobom z pozwoleniem na osiedlenie się). Azylanta nie można było zobowiązać do opuszczenia kraju i wydalenia,

---

[152] A. Florczak, *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Toruń 2003, s. 40. Zgodnie z art. 14 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 roku o azyl ma prawo ubiegać się każdy człowiek i również z niego korzystać na terenie innego państwa w razie prześladowania. Nie każdy może jednak go otrzymać, co sytuuje tę instytucję, zdaniem Janusza Symonidesa, jako *lex imperfecta* (czyli prawo niedoskonałe). J. Symonides, *Międzynarodowe prawo migracji – stan i perspektywy*, w: *Migracje międzynarodowe a modernizacja systemu politycznego i społecznego*, pod red. G. Firlit-Fesnak, Warszawa 2008, s. 245.

[153] „Polska Rzeczpospolita Ludowa udziela azylu obywatelom państw obcych, prześladowanych za obronę interesów mas pracujących, walkę o postęp społeczny, działalność w obronie pokoju, walkę narodowo-wyzwoleńczą lub działalność naukową", Dz. U. 1952, Nr 33, poz. 232. Po nowelizacji konstytucji w 1976 roku zapis powyższy znalazł się w art. 88 (Dz. U. 1976, Nr 7, poz. 36). Następnie został on zmieniony w 1991 roku. Zniesiono wówczas przesłanki określające sytuacje, w których mógł zostać przyznany azyl. „Obywatele innych państw i bezpaństwowcy mogą korzystać z prawa azylu na zasadach określonych ustawą" (art. 88), Dz. U. 1991, Nr 119, poz. 514.

[154] Art. 88 *ustawy z dnia 18 października 1991 roku o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 1991, Nr 119, poz. 514.

[155] Tekst jednolity, Dz. U. 2006, Nr 234, poz. 1695.

chyba że wcześniej pozbawiono go azylu (art. 95 i 96 ustawy z 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej).

Praktyczne wykorzystanie tej instytucji w Polsce było niewielkie. Wpływ miały na to niejednoznaczne procedury azylowe oraz większa popularność i znajomość procedur uchodźczych wśród szukających na terenie RP ochrony[156].

W latach 2001–2007 wnioski w tej sprawie złożyły jedynie 84 osoby. Ponad połowa z nich przypadła na 2001 i kolejny rok. Pochodziły one od reprezentantów 22 państw oraz bezpaństwowców i cudzoziemców o nieokreślonym obywatelstwie. Najliczniejszą grupę wnioskodawców tworzyli obywatele: Afganistanu (10 osób), Armenii (10 osób), Rosji (9) i Białorusi (8).

Tabela 51

Liczba osób, które w latach 2001–2007 złożyły wniosek o azyl (według obywatelstwa)

Obywatelstwo	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Razem
Ogółem	27	25	16	5	5	6	0	84
Afganistan	10	–	–	–	–	–	–	10
Algieria	–	–	1	–	1	–	–	2
Armenia	4	3	2	–	–	1	–	10
Azerbejdżan	–	1	3	–	–	–	–	4
Apatryda	–	1	1	–	–	–	–	2
Białoruś	5	1	–	1	1	–	–	8
Bułgaria	1	–	–	–	–	–	–	1
Bośnia i Hercegowina	1	–	–	–	–	–	–	1
Estonia	1	–	–	–	–	–	–	1
Gruzja	–	2	–	–	–	–	–	2
Irak	–	2	1	–	–	1	–	4
Iran	–	–	5	–	1	1	–	7
Kazachstan	–	5	–	–	–	–	–	5
Kuba	–	–	–	–	–	1	–	1
Macedonia	–	–	–	–	–	1	–	1
Mołdowa	2	–	–	–	–	–	–	2
Mongolia	–	–	1	–	–	–	–	1
Niemcy	–	1	–	–	–	–	–	1
Nigeria	1	1	–	–	–	–	–	2
nieokreślone	–	–	–	1	–	–	–	1
Rosja	2	3	2	1	1	–	–	9
Tadżykistan	–	1	–	–	–	–	–	1
Turcja	–	–	–	–	1	–	–	1
Ukraina	–	4	–	2	–	1	–	7

Źródło: Dane z Urzędu ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

[156] M. Zdanowicz, *Forma ochrony cudzoziemców w Polsce*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2007, z. 2, s. 220.

W omawianym okresie nie rozpatrzono pozytywnie ani jednego wniosku o azyl. Szef Urzędu ds. Cudzoziemców (wcześniej Prezes Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców) wydał łącznie 127 decyzji negatywnych i 42 w sprawie o umorzenie podania (w I instancji, w tym po ponownym rozpatrzeniu sprawy). Zatem w latach 2001–2007 żaden cudzoziemiec nie otrzymał schronienia w granicach naszego państwa na podstawie azylu.

4.2. Uchodźcy

Uchodźstwo było złożonym zagadnieniem rozpatrywanym na wielu płaszczyznach (politycznych, społecznych, prawnych, międzynarodowych i ekonomicznych). Do tej pory doczekało się bogatej literatury[157]. Z tego powodu, w części tej zajmę się tylko fragmentem problematyki odnoszącym się do aktualnego statusu prawnego i analizy pochodzenia uchodźców w Polsce oraz rozmiarów tego zjawiska.

Kwestię uchodźstwa regulowały akty prawne ONZ, UE oraz normy prawa wewnętrznego. Historia polskiego ustawodawstwa była stosunkowo krótka. Jej korzenie sięgają 1991 roku. Wówczas w imieniu Rzeczpospolitej Polskiej Prezydent Lech Wałęsa podpisał Konwencję Genewską i Protokół Nowojorski z 1967 roku. Ponadto nasze państwo stało się członkiem Rady Europy i przedstawiciele Polski złożyli podpisy pod Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (ratyfikowana 19 stycznia 1993 roku). 19 września 1991 roku parlament znowelizował ustawę o cudzoziemcach z 1963 roku. Dzięki zmianom do polskiego systemu prawnego wprowadzono pojęcie uchodźcy oraz uregulowano kwestie prowadzenia postępowania o nadanie statusu uchodźcy (do art. 10 dodano ust. 3–6, które weszły w życie 4 stycznia 1992 roku)[158].

Współcześnie do aktów, które odnoszą się do tej problematyki, zalicza się: Konstytucję RP z 1997 roku (art. 56 ust. 2)[159] oraz ustawę o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[160]. Ponadto wyróżnia się także nor-

---

[157] Do nich należały między innymi: A. Florczak, *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Toruń 2003; J. Hryniewicz, *Uchodźcy w Polsce – teoria a rzeczywistość*, Toruń 2005; I. Oleksiewicz, *Uchodźcy w Unii Europejskiej aspekty prawne i polityczne*, Bydgoszcz–Rzeszów 2006; B. Mikołajczyk, *Osoby ubiegające się o status uchodźcy. Ich prawa i standardy traktowania*, Katowice 2004; *Ochrona uchodźców. Dziesiąta rocznica przystąpienia Polski do Konwencji Genewskiej*, Warszawa 2002; *Między piekłem a rajem. Problemy adaptacji kulturowej uchodźców i imigrantów w Polsce*, pod red. M. Ząbka, Warszawa 2002; *Uchodźcy w Polsce. Kulturowo-prawne bariery w procesie adaptacji*, pod red. A. Gutkowskiej, Warszawa 2007; *Prawne uwarunkowania integracji uchodźców w Polsce. Komentarz dla praktyków*, pod red. W. Klausa, Warszawa 2006; H. Grynberg, *Uchodźcy*, Warszawa 2004.

[158] Decyzję w sprawie nadania statusu uchodźcy wydawał Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych (art. 10 ust. 1). Dz. U. 1992, Nr 7, poz. 30.

[159] Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.

[160] *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* (tekst jednolity), Dz. U. 2006, Nr 234, poz. 1695.

my regulujące różne sfery życia, jak na przykład prawo do zatrudnienia, oświaty czy opieki społecznej[161].

Zgodnie z polskim ustawodawstwem, status ten mógł otrzymać cudzoziemiec, który spełniał warunki do uznania go za uchodźcę określone w Konwencji Genewskiej i Protokole Nowojorskim (art. 13 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP)[162].

---

[161] Według stanu prawnego na koniec 2007 roku należały do nich między innymi: *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 sierpnia 2003 roku w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy*, Dz. U. 2003, Nr 146, poz. 1428 (uchylone 29 maja 2009 roku); *Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 29 września 2005 roku w sprawie udzielenia pomocy uchodźcom*, Dz. U. 2005, Nr 201, poz. 1669 (uchylone 4 kwietnia 2009 roku); *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 lutego 2007 roku w sprawie ramowego programu kursów nauki języka polskiego dla uchodźców*, Dz. U. 2007, Nr 35, poz. 221 (uchylone 29 maja 2008 roku); *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 sierpnia 2003 roku w sprawie wzorów formularzy wniosków i wzorów dokumentów w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy*, Dz. U. 2003, Nr 150, poz. 1458 (uchylone 6 marca 2009 roku); *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 roku w sprawie postępowania wobec małoletnich cudzoziemców pozbawionych opieki w okresie postępowania o nadanie statusu uchodźcy*, Dz. U. 2002, Nr 91, poz. 813 (uchylone 1 września 2003 roku); *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 sierpnia 2003 roku w sprawie warunków zakwaterowania małoletnich bez opieki oraz standardu opieki w ośrodku dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy*, Dz. U. 2003, Nr 151, poz. 1473 (uchylone 29 maja 2008 roku); *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 sierpnia 2004 roku w sprawie badań lekarskich oraz zabiegów sanitarnych ciała i odzieży cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy*, Dz. U. 2004, Nr 202, poz. 2079 (uchylone 30 maja 2009 roku); *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 stycznia 2002 roku w sprawie regulaminu pobytu w ośrodkach dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy*, Dz. U. 2002, Nr 10, poz. 105 (uchylone 1 września 2003 roku); *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2003 roku w sprawie regulaminu pobytu w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy*, Dz. U. 2003, Nr 146, poz. 1425 (uchylone 27 maja 2009 roku); *ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej*, Dz. U. 2008, Nr 115, poz. 728 z późniejszymi zmianami; *ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Dz. U. 2008, Nr 69, poz. 415; *ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*, Dz. U. 2008, Nr 164, poz. 1027 z późniejszymi zmianami; *Ustawa z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych*, Dz. U. 2006, Nr 139, poz. 992 z późniejszymi zmianami; *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym*, Dz. U. 2003, Nr 122, poz. 1143 z późniejszymi zmianami; *Ustawa z dnia 27 lipca 2005 roku o szkolnictwie wyższym*, Dz. U. 2005, Nr 164, poz. 1365 z późniejszymi zmianami; *Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty*, Dz. U. 2004, Nr 256, poz. 2572 z późniejszymi zmianami.

[162] W maju 2008 roku dokonano zmiany tego przepisu. Po nowelizacji o status mógł ubiegać się obcokrajowiec, który w obawie przed „prześladowaniem, w kraju pochodzenia, z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie mógł lub nie chciał korzystać z ochrony tego kraju" (art. 13 ust. 1). W ustawie określono, na czym polega prześladowanie i co bierze się pod uwagę przy podejmowaniu decyzji, czy osoba była i może być prześladowana (art. 13 ust. 3–4, art. 14 ust. 1). Wyszczególniono także podmioty, które mogły dopuścić się prześladowań (art. 16 ust. 1). Przepisy stanowiły ponadto, iż jeżeli na części terytorium kraju pochodzenia imigranta nie ma obaw, że będzie on prześladowany lub dozna poważną krzywdę i będzie mógł tam zamieszkać, to nie ma przesłanek, aby otrzymał status uchodźcy (art. 18 ust. 1). Poza tym powodem, ustawa wymieniła jeszcze inne przyczyny odmowy przyznania tego statusu (art. 19). W 2009 roku przyjęto tekst jednolity *ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 2009, Nr 189, poz. 1472.

Postępowanie w sprawie przyznania statusu uchodźcy wszczynano na wniosek cudzoziemca (w tym małoletniego bez opieki). Wnioskodawca czynił to w swoim imieniu i towarzyszących mu małoletnich dzieci. Dotyczyło to także dziecka urodzonego w okresie od wszczęcia aż do zakończenia procedury uchodźczej oraz małżonka, za jego pisemną zgodą. Wniosek rozpatrywał Szef Urzędu ds. Cudzoziemców. W przypadku negatywnej decyzji cudzoziemcowi przysługiwało odwołanie do Rady do Spraw Uchodźców.

Decyzja wydana była w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Jeśli z przyczyn niezależnych od wnioskodawcy rozstrzygnięcie nie nastąpiło w ciągu roku od złożenia podania, to osoba ta mogła wówczas wystąpić o wydanie zaświadczenia, które wraz z tymczasowym dokumentem potwierdzało jej tożsamość i było podstawą do podjęcia pracy w Polsce (art. 30a ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP[163]). Ubiegający się o status miał prawo do wystąpienia z wnioskiem o pomoc w trakcie trwania procedury i przez 14 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 56 ust. 1 ustawy z 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – tekst jednolity[164]). W uzasadnionych wypadkach mogła być ona wydłużona[165].

Organ prowadzący postępowanie mógł wniosek umorzyć lub negatywnie rozpatrzyć. Odmowne załatwienie sprawy nie przesądzało jednak o automatycznym wydaleniu cudzoziemca. W tej sytuacji mógł on otrzymać zgodę na pobyt tolerowany (jeśli powrót do kraju zagrażałby jego prawu do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego)[166].

Cudzoziemiec, który posiadał status uchodźcy, miał uprawnienia identyczne z osobą posiadającą zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony. Ponadto wspierano jego proces integracji ze społeczeństwem i nie można było go wydalić ani zobowiązać do opuszczenia Polski.

Do 1989 roku problem uchodźstwa w Polsce praktycznie nie istniał. Byliśmy raczej państwem, które wypychało swoich obywateli w inne regiony świata, niż przyjmowało obcych. Wyjątkami byli Grecy i Macedończycy, którzy znaleźli u nas azyl przed toczącą się wojną domową (w latach 1948–1951). W sumie przybyło 13 216 uchodźców z Grecji[167]. Do nich dołączyli również Chilijczycy (w latach 1973–1974

---

[163] Artykuł ten utracił swą moc w 2008 roku (Dz. U. 2008, Nr 70, poz. 416).

[164] Artykuł ten uzyskał inne brzmienie na podstawie art. 1 pkt 7 *ustawy z dnia 18 marca 2008 roku o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. 2008, Nr 70, poz. 416.

[165] Po zmianach ustawy w 2008 roku zapis ten głosił, iż wnioskodawca oraz osoby w imieniu, której występował miały zapewnioną ze strony państwa pomoc socjalną, opiekę zdrowotną oraz wsparcie w powrocie do kraju, do którego miały prawo wjazdu (art. 70 ust. 1).

[166] Od maja 2008 roku taka osoba mogła otrzymać także ochronę uzupełniającą (pod warunkiem, że jej powrót do ojczyzny z różnych przyczyn był niemożliwy – ryzyko doznania poważnej krzywdy, czyli np. orzeczenie kary śmierci lub jej wykonanie, tortury, poniżanie – art. 15).

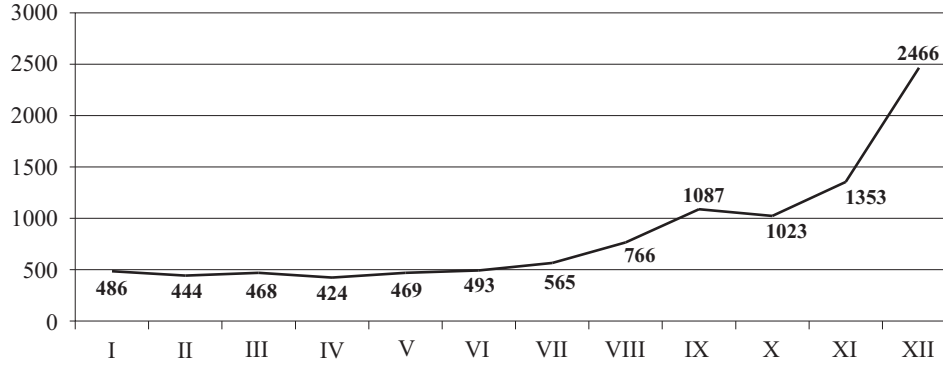
[167] M. Wojecki, *Uchodźcy polityczni z Grecji w Polsce 1948–1950*, Jelenia Góra 1989, s. 21. Z kolei według Leszka Olejnika od września 1948 roku do grudnia 1951 roku do Polski przybyło 14 525 Greków i Macedończyków. L. Olejnik, *Polityka narodowościowa Polski w latach 1944–1960*, Łódź 2003, s. 594–595.

po zamachu stanu dokonanym przez Augusto Pinocheta, w liczbie około 6000 osób[168]), Palestyńczycy, Syryjczycy, Libańczycy, Etiopczycy, Somalijczycy, obywatele Sri Lanki, Iranu i Iraku (w latach 80. XX wieku).

W pierwszej połowie lat 90. XX wieku liczba osób składająca wnioski nie przekroczyła 1000 osób rocznie. Jedynym wyjątkiem był 1991 rok, kiedy o status uchodźcy ubiegało się 2433 cudzoziemców[169]. Od 1996 roku nastąpiły diametralne zmiany. Polska częściej wybierana była na miejsce schronienia i nie uchodziła już tylko za kraj tranzytowy. Grupa potencjalnych uchodźców wzrosła 4-krotnie i do końca 1999 roku utrzymywała się na poziomie przekraczającym 3000 wnioskodawców rocznie.

Kolejne lata nie przyniosły gwałtownych przeobrażeń w liczbie osób aplikujących o status uchodźcy. W okresie od 2000 do 2006 roku ich liczebność oscylowała między 4662 (w 2000 roku) a 8079 (w 2004 roku). Istotne zmiany nastąpiły dopiero w 2007 roku, kiedy zaplanowane było wejście RP do strefy Schengen. Wówczas złożono ponad 10 000 wniosków (najwięcej od 1992 roku). Zainteresowanie ich składaniem rosło wraz z upływem miesięcy i swoje apogeum osiągnęło w ostatnim z nich. Wzrost aplikantów podyktowany był wówczas obawami cudzoziemców przed ewentualnymi trudnościami, jakie mogły ich zdaniem mieć miejsce po 21 grudnia 2007 roku.

Wykres 10. Liczba złożonych wniosków o status uchodźcy w 2007 roku w podziale na miesiące



Źródło: Na podstawie danych Urzędu ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

Łącznie, w latach 1992–2007, 69 393 obcokrajowców złożyło stosowne podania. Większość osób ubiegających się o status uchodźcy pochodziła z Europy. W latach 1992–2005 stanowili oni 60% ogółu aplikantów. Na kolejnych miejscach znaleźli się mieszkańcy kontynentu azjatyckiego (36,5%), a później afrykańskiego[170].

---

[168] A. Florczak, *Uchodźcy w Polsce*...., op. cit., s. 98.

[169] S. Łodziński, *Problemy polityki migracyjnej Polski w latach 1989–1998 (czerwiec) a nowa ustawa o cudzoziemcach*, Raport nr 147 z lipca 1998 roku Kancelarii Sejmu, Biura Studiów i Ekspertyz, s. 12.

[170] A. Florczak, *Uchodźcy w Polsce*..., op. cit., s. 109.

Tabela 52

Cudzoziemcy wnioskujący o status uchodźcy w latach 1992–2005 według regionów pochodzenia

Rok	Kontynent				
	Afryka	Azja	Ameryka	Europa	inne*
1992	77	152	–	329	9
1993	34	156	2	625	2
1994	63	411	2	122	1
1995	146	541	2	140	14
1996	364	2638	–	188	21
1997	225	3051	–	238	25
1998	156	2640	2	584	29
1999	92	2051	2	848	38
2000	83	1919	6	2559	21
2001	88	1958	1	2470	12
2002	55	1582	8	3507	18
2003	77	1004	–	5800	25
2004	76	621	2	7365	15
2005	57	325	3	6458	17

* Kategoria ta obejmuje apatrydów oraz osoby o nieokreślonym pochodzeniu.

Źródło: A. Florczak, *Uchodźcy w...*, op. cit., s. 109 (lata 1992–2000), dane Urzędu ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

Geograficzne pochodzenie cudzoziemców odzwierciedlało zmiany w sytuacji międzynarodowej. W latach 90. XX wieku byliśmy świadkami rozpadu starych struktur terytorialnych (ZSRR, Czechosłowacji, Jugosławii) i pojawienia się nowych państw. Obserwowaliśmy wojny domowe, konflikty zbrojne[171], napięcia polityczne (Białoruś, Ukraina), nierówności społeczne i ekonomiczne oraz klęski żywiołowe.

W pierwszych dwóch latach składania wniosków (1992–1993) wśród osób aplikujących o status uchodźcy prym wiedli mieszkańcy Bośni-Hercegowiny (691 podań) oraz Serbii i Czarnogóry (153) – regionu objętego konfliktem zbrojnym. Poza nimi licznie reprezentowani byli także obywatele: Armenii (122), Etiopii (59), Iraku (39), Ukrainy (36) i Libanu (34). W pozostałych latach spektrum pochodzenia cudzoziemców ulegało przeobrażeniom.

Od 1992 do 2007 roku najwięcej wniosków złożyli obywatele Rosji. W okresie 16 lat w sumie ich liczba wyniosła 40 809, co stanowiło 59% ogólnej liczby podań. W latach 90. XX wieku nie byli oni jeszcze narodowością zbyt liczną. Zmiany

[171] W latach 1990–1995 na świecie prowadzono 35 wojen domowych i konfliktów (*Uchodźcy świata 1997–1998. Wyzwania humanitarne*, pod red. J. Boratyńskiego, Warszawa 1998, s. 24). Do nich zaliczały się na przykład napięcia: na Kaukazie i Zakaukaziu – konflikt rosyjsko-czeczeński, między Armenią a Azerbejdżanem o Górny Karabach, między Indiami a Pakistanem o Kaszmir, między Tamilami a Syngalezi na terenie Sri Lanki.

Tabela 53

Liczba osób, które złożyły wnioski o nadanie statusu uchodźcy według najliczniejszej reprezentacji w latach 1992–2007

Państwo	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem	568	822	537	845	3 210	3 580	3 423	3 061	4 662	4 529	5 170	6 906	8 079	6 860	7 093	10 048
Afganistan	3	5	7	73	488	636	335	577	301	416	598	247	57	6	17	10
Armenia	44	78	257	151	354	482	1 007	888	844	638	224	104	18	27	48	43
Rosja	24	7	28	85	63	50	52	125	1 182	1 501	3 054	5 563	7 183	6 248	6 405	9 239
Sri Lanka	–	–	8	60	630	864	641	93	44	24	36	32	4	6	4	57
Indie	–	–	11	110	230	160	94	25	13	43	200	236	151	36	19	48
Irak	30	9	34	57	359	200	130	47	30	109	137	75	6	15	35	28
Pakistan	–	–	5	34	173	349	181	54	30	31	55	150	210	69	66	61
Rumunia	6	–	1	11	13	26	12	214	907	266	44	10	5	4	–	–
Ukraina	35	1	20	11	20	29	29	29	70	146	103	85	72	84	60	55
Białoruś	–	–	1	5	19	32	23	51	63	76	68	58	52	73	70	83

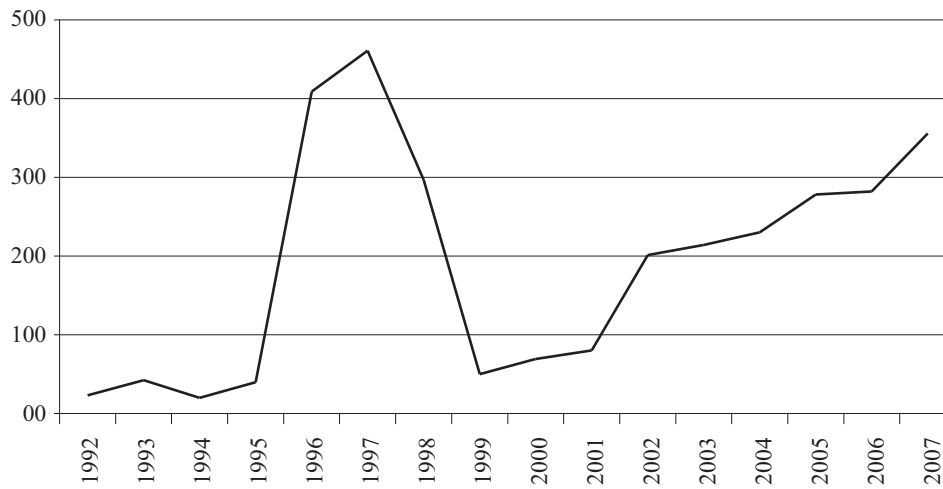
Źródło: Dane Urzędu ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

nastąpiły dopiero wraz z nastaniem nowego stulecia. Liczba złożonych wniosków w 2000 roku wzrosła 9-krotnie w stosunku do okresu poprzedniego. Dwa lata później osoby pochodzące z Rosji stanowiły liczbę powyżej 50% aplikujących o status, a w latach 2005–2007 roku ich udział przekroczył 90%. Większość obywateli Rosji była Czeczenami. W okresie od 1994 do 1999 roku nie stanowili oni jeszcze połowy Rosjan starających się o status uchodźcy. Dopiero w 2000 roku ich partycypacja wzrosła do 82%, a trzy lata później do 96%[172]. Napływ Czeczenów do Polski nasilił się szczególnie po ataku terrorystycznym z 1 września 2004 roku na szkołę w Biesłanie.

W latach 1992–2007, poza Rosjanami, o schronienie w kraju najczęściej ubiegali się również obywatele: Armenii (5207), Afganistanu (3776), Sri Lanki (2503) oraz Rumunii, Pakistanu, Indii i Iraku[173].

Wśród osób szukających w Polsce azylu znalazły się także dzieci pozbawione opieki w wieku do 18 lat[174]. Mogły one złożyć podanie podczas przekraczania granicy

Wykres 11. Liczba dzieci poniżej 18 roku życia pozbawionych opieki, ubiegająca się o status uchodźcy w Polsce w latach 1992–2007



Źródło: W. Trojan, *Dzieci pozbawione opieki jako uchodźcy*, w: *Wschodnia granica RP zewnętrzną granicą Unii Europejskiej*, pod. red. J. Białocerkiewicza, Kętrzyn 2001, s. 52–53; *Dzieci uchodźcy w liczbach*, www.unhcr-budapest.org/poland/index.php?option=com_content&task=view&id=88&Itemid=48 – 12.05.2009; dane za lata 2002–2007 za: *Polityki dotyczące przyjmowania, powrotu oraz integracji w Polsce małoletnich cudzoziemców bez opieki oraz ich liczba*, Krajowy Punkt Europejskiej Sieci Migracyjnej, Warszawa, maj 2009.

---

[172] www.unhcr.pl/aktualnosci.php?news=227&wid=61&current_section=statystyki (8.09.2004).

[173] Obliczenia własne na podstawie danych Urzędu ds. Cudzoziemców.

[174] Dzieci takie mogły ubiegać się, poza statusem uchodźcy, o: azyl, zgodę na pobyt tolerowany, ochronę czasową i uzupełniającą (od 2008 roku). Więcej na ten temat: W. Trojan, *Dzieci pozbawione opieki jako uchodźcy*, w: *Wschodnia granica RP zewnętrzną granicą Unii Europejskiej*, pod. red. J. Białocerkiewicza, Kętrzyn 2001, s. 47–54; M. Kolankiewicz, *Dzieci cudzoziemskie bez opieki w Polsce*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria. Badania. Praktyka" 2005, nr 12, Kwartalnik „Z Obcej Ziemi" lipiec 2001, nr 12, www.unhcr-budapest.org/poland/index.php?option=com_content&task=view&id=88&Itemid=48 (5.04.2009).

Tabela 54

Dzieci poniżej 18 roku życia pozbawione opieki starające się o status uchodźcy w latach 1992–2007 według państwa pochodzenia i liczby uznanych aplikacji w I instancji

Państwo	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Ogółem	23*	42	20	40	409	461**	297***	50	69	80	201	214	230	278	282	356
Uznani uchodźcy	b.d.	b.d.	19	2	1	6	b.d.	b.d.	2	b.d.	32	26	36	19	50	33
Afganistan	–	–	–	12	78	43	30	20	15	29	121	54	13	1	–	–
Albania	–	–	–	–	2	1	1	–	1	–	–	–	–	–	–	–
Algieria	–	–	–	–	–	–	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Armenia	4	3	10	2	22	17	29	5	3	3	2	–	–	–	1	4
Azerbejdżan	–	2	–	–	96	1	–	1	–	–	1	–	–	1	–	–
Bangladesz	–	–	–	–	–	72	34	–	3	–	–	–	2	1	–	3
Bhutan	–	–	–	–	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Białoruś	–	–	–	1	–	–	1	–	–	2	1	–	6	2	–	–
Bośnia-Hercegowina	5	29	3	–	–	–	–	–	–	1	–	–	–	–	–	–
Bułgaria	–	–	–	–	–	3	–	1	1	2	–	–	–	–	–	–
Burundi	–	–	–	–	1	1	–	–	–	–	–	–	–	–	2	2
Chiny	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	4	2	–	3	–	1
Chorwacja	1	–	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Etiopia	–	–	–	–	3	1	–	–	–	–	–	1	1	1	–	1
Gambia	–	–	–	2	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Ghana	–	–	–	–	–	–	–	1	–	–	–	–	–	–	–	–
Gruzja	–	–	–	1	–	–	–	–	1	–	–	1	–	–	1	–
Gwinea	–	–	–	–	–	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Indie	–	–	–	4	18	27	10	–	–	5	11	11	21	–	–	1
Irak	–	–	–	1	9	14	6	–	1	3	5	5	–	1	2	1
Iran	2	–	–	1	2	–	–	–	–	–	2	3	–	–	–	–

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Jugosławia	3	7	4	–	2	–	44	7	–	–	–	–	–	–	–	–
Kamerun	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1
Kazachstan	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	2	–	–
Kirgistan	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2	1
Kongo	–	–	–	–	–	1	–	–	–	–	1	1	–	–	–	–
Kuba	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	–	–	–	–	–
Liban	1	–	–	–	5	–	2	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Liberia	–	–	–	–	–	7	1	–	–	–	3	–	–	1	1	–
Łotwa	–	–	–	–	–	–	–	1	–	–	–	–	–	–	–	–
Macedonia	–	–	–	–	–	–	–	1	–	–	–	–	–	–	–	–
Mołdowa	–	–	–	–	–	–	–	1	1	1	1	–	–	–	–	–
Mongolia	–	–	–	–	–	–	–	3	–	–	2	1	–	–	–	–
Nepal	–	–	–	–	2	–	–	–	–	–	–		–	–	1	–
Nigeria	–	–	–	–	–	–	2	–	–	–	–	2	2	–	–	1
Pakistan	–	–	–	1	64	118	27	1	1	–	4	8	13	3	–	2
Rosja	1	–	–	3	2	2	–	–	22	14	34	120	155	255	265	330
Rumunia	–	–	–	1	2	–	–	–	12	9	2	–	–	–	–	–
Rwanda	–	–	–	–	–	–	–	–	2	–	–	–	–	–	–	–
Senegal	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	5	–	1	1
Serbia	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1
Sierra Leone	–	–	–	–	–	1	2	–	–	1	2	–	–	–	–	–
Somalia	–	–	–	6	7	4	3	–	2	–	2	–	–	–	2	1
Sri Lanka	–	–	–	4	82	146	100	7	–	4	3	2	–	1	–	1
Sudan	–	–	–	–	–	2	–	–	–	1	–	–	–	–	1	–
Syria	–	1	–	–	–	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Tadżykistan	1	–	–	–	–	–	1	–	1	–	–	–	–	–	–	–
Togo	–	–	–	–	–	–	1	1	–	–	–	–	1	–	–	–

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Turcja	2	–	–	–	1	–	–	–	–	–	–	1	1	1	1	–
Turkmenistan	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	–	1	–
Uganda	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2		–
Ukraina	1	–	2		1	–	–	–	–	1	1	1	7	1	1	–
USA	–	–	–	–	–	–	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Uzbekistan	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1
Wietnam	–	–	–	–	–	–	–	–	–	3			1	2	–	–
Zair	–	–	–	–	–	–	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Apatryda	–	–	–	–	–	2	1	–	1	1	–	–	–	–	–	1
Bezpaństwowcy Palestyńczycy	1	–	–	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Zachodni Brzeg i Strefa Gazy	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	–	–	–	1
Nieznani	–	–	–	–	2	2	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–

* W artykule W. Trojana, w rubryce ogółem wpisano 23, a suma wynosi 22.

** W artykule W. Trojana, w rubryce ogółem wpisano 461, a suma poszczególnych wartości równa jest 467.

*** W artykułach W. Trojana i M. Kolankiewicz, w rubryce ogółem wpisano 297, a suma z pierwszego artykułu równa się 298, a drugiego 254 (pominięto dzieci z Jugosławii).

Źródło: W. Trojan, *Dzieci pozbawione opieki jako uchodźcy*, w: *Wschodnia granica RP zewnętrzną granicą Unii Europejskiej*, pod. red. J. Białocerkiewicza, Kętrzyn 2001, s. 47–54; M. Kolankiewicz, *Dzieci cudzoziemskie bez opieki w Polsce*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria. Badania. Praktyka" 2005, nr 12. Dane za lata 2002–2007 za: *Polityki dotyczące przyjmowania*..., op. cit. W statystyce tej ujęte zostały również dzieci (noworodki), których rodzice byli w procedurze uchodźczej – urodzone w Polsce po tym jak ich prawni opiekunowie złożyli wniosek o nadanie statusu.

u komendanta placówki Straży Granicznej lub po przyjeździe do Polski. Liczba złożonych przez nich wniosków wyniosła 3052 (w latach 1992–2007). Państwami ich pochodzenia były zazwyczaj: Sri Lanka, Pakistan, Afganistan, Armenia, Bangladesz, Indie oraz Rosja. Małoletni, którym udzielono statusu, stanowili jednak niewielką grupę. Na przykład w 1994 roku pozytywną rekomendację dostało 19 podań (na 20), dwa lata później tylko 1 wniosek (na 409). Od 2002 do 2007 roku uchodźcami zostało 196 dzieci na 1561 wnioskujących. Małoletnim, którym odmówiono tego statusu można było od września 2003 roku przyznać zgodę na pobyt tolerowany. W 2004 roku otrzymali oni 40 zgód, a rok później 57[175].

Status prawny małoletnich pozbawionych opieki starających się o ochronę w Polsce regulowała ustawa o udzieleniu ochrony cudzoziemcom na terytorium RP z 2003 roku[176]. Dzieci te mogły liczyć na pomoc kuratora, który reprezentował je w postępowaniu o nadanie statusu. Opiekunami tymi mogli zostać pracownicy socjalni, organizacji pozarządowej, placówki dyplomatycznej państwa pochodzenia nieletniego lub studenci prawa zrzeszeni w klinikach Prawa Uniwersytetu Warszawskiego[177]. Podczas trwania procedury uchodźczej dzieci umieszczano w rodzinie zastępczej o charakterze pogotowia rodzinnego lub placówce opiekuńczo-wychowawczej (przekazywano je na przykład do Domu Dziecka nr 9 w Warszawie lub Domu Dziecka nr 11). Ich liczba w tych palcówkach, od 2004 do 2007 roku, kształtowała się na poziomie 46[178]. Od września 2003 roku dzieci takie trafiały także do ośrodka dla uchodźców w Dębaku, gdzie przebywały w wydzielonej części.

Z grona 69 393 cudzoziemców starających się o status uchodźcy tylko 4,6% uzyskało w Polsce schronienie. W okresie 16 lat w I i II instancji pozytywnie rozpatrzono 3235 wniosków. Stosunek przyznania statusu do ogólnej liczby złożonych podań w poszczególnych latach najwyższy wynik osiągnął w 1994 roku (na 537 wniosków 397 zostało zaakceptowanych), a najniższy w okresie 1998–2000 i w 2007 roku.

Pierwszym uchodźcom Genewski Dokument Podróży i kartę stałego pobytu wręczono 17 sierpnia 1992 roku[179]. Do końca grudnia owego roku pozytywne rekomendacje uzyskały ogółem 74 wnioski. Większość z nich trafiła do osób pochodzących z Etiopii oraz Libanu i Laosu.

---

[175] www.unhcr-budapest.org/poland/index.php?option=com_content&task=view&id=88&Itemid=48 (5.04.2009). Od maja 2008 roku mogli liczyć również na ochronę uzupełniającą.

[176] *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 2006, Nr 234, poz. 1695.

[177] P. Cembala, M. Pujara, *Raport o sytuacji osób szczególnej troski w procedurze o nadanie statusu uchodźcy*, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, 15 styczeń 2009, s. 14.

[178] www.udsc.gov.pl/Opieka,nad,maloletnimi,bez,opieki,125.html (2.06.2010).

[179] *Uchodźcy w Polsce – kalendarium*, „Z Obcej Ziemi" wrzesień 2001, nr 13, s. 52.

Tabela 55

Liczba osób, które ubiegały się i otrzymały status uchodźcy w latach 1992–2007

Rok	Liczba osób składająca wnioski o status uchodźcy	Pozytywnie rozpatrzone wnioski w I i II instancji
1992	568	74
1993	822	61
1994	537	397
1995	845	106
1996	3 210	123
1997	3 580	149
1998	3 423	66
1999	3 061	49
2000	4 662	75
2001	4 529	296
2002	5 170	279
2003	6 906	245
2004	8 079	315
2005	6 860	335
2006	7 093	485
2007	10 048	180
Razem	69 393	3 235

Źródło: www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html; www.uric.gov.pl/statystyki.htm (5.04.2006).

Skład pochodzenia cudzoziemców z pozytywną decyzją ulegał zmianom. W 1992 roku 47% Etiopczyków z ogólnej liczby otrzymało w Polsce schronienie. Z kolei w 1994 roku ponad 90% stanowili mieszkańcy Bośni i Hercegowiny, a w następnych trzech latach na 378 zaakceptowanych wniosków 151 należało do Somalijczyków. Dominującą pozycję posiadali także obywatele Rosji. W okresie od 1992 do 2007 roku ich pozytywnie rozpatrzone wnioski stanowiły 58% wszystkich zaaprobowanych podań. Na szczególną uwagę zasługuje ich wysoki udział w latach 2001–2007, kiedy otrzymali 85,5% wszystkich pozytywnych decyzji (1827).

Łącznie, od 1992 do 2007 roku, uchodźcami w naszym kraju zostali przedstawiciele z ponad 50 różnych państw oraz bezpaństwowcy (18) i osoba o nieokreślonym pochodzeniu (1).

Zjawisku uchodźstwa do Polski sprzyjało położenie kraju w centrum Europy oraz brak naturalnych przeszkód (Nizina Środkowoeuropejska). Nie bez znaczenia okazało się także ulokowanie naszego państwa na szlaku migracyjnym biegnącym ze wschodniej części kontynentu na Zachód Europy. Do Polski potencjalnych uchodźców przyciągało ponadto funkcjonowanie naszego państwa w strukturach unijnych oraz perspektywa przynależności do strefy Schengen.

Tabela 56

Cudzoziemcy, którym wydano decyzję o nadaniu statusu uchodźcy w I i II instancji w latach 1992–2007

Obywatelstwo	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Ogółem	74	61	397	106	123	149	66	49	75	296	279	245	315	335	485	180
Albania	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	–	–	–	–	–	–
Algieria	–	–	1	1	4	–	–	–	–	–	1	–	–	–	–	–
Angola	–	–	–	–	–	–	–	–	1	1	1	–	–	–	–	–
Armenia	1	1	–	–	4	3	–	–	1	–	2	–	–	–	–	1
Azerbejdżan	–	–	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	7	–
Bhutan	–	–	–	–	4	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Chorwacja	–	–	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Egipt	–	–	–	–	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Etiopia	35	13	1	–	–	–	3	1	6	1	2	1	1	–	1	–
Erytrea	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	–	–	–	–	–
Gwinea	–	–	–	–	–	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Liban	10	14	–	–	–	–	–	2	–	1	–	–	–	–	–	–
Libia	–	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Laos	8	1	6	–	–	1	–	–	–	–	1	–	–	–	–	–
Syria	–	12	–	–	–	2	–	–	–	2	–	–	–	1	4	–
Iran	–	7	2	3	1	2	1	–	–	–	–	–	2	3	–	–
Irak	2	2	1	1	1	26	5	1	–	–	–	–	–	–	1	5
Bośnia-Hercegowina	–	–	367	8	10	4	–	–	–	1	–	–	–	–	–	–
Serbia i Czarnogóra	1	–	5	–	3	3	2	2	5	4	–	–	–	–	–	–
Afganistan	–	–	3	19	11	3	11	4	1	13	1	4	1	3	–	–
Somalia	5	2	–	55	24	72	8	7	10	10	3	1	8	5	2	1
Sri Lanka	–	–	–	11	40	5	8	1	1	2	6	–	–	2	–	–
Sudan	–	–	3	1	3	6	2	8	3	6	2	1	–	–	–	–
Rumunia	1	2	–	–	7	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Apatryda	–	–	1	–	–	1	7	2	1	–	1	–	4	1	–	–
Białoruś	–	–	–	–	–	3	6	4	2	29	12	10	13	9	23	4
Rosja	5	–	2	–	–	5	1	4	26	207	225	211	274	308	437	165
Turcja	–	–	–	–	–	–	–	–	7	3	1	–	3	–	6	–
Gruzja	–	–	1	–	–	5	–	1	4	4	–	6	–	1	–	–
Chiny	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2	–	–	–	–
Pakistan	–	–	–	–	3	–	1	2	–	1	1	–	5	1	–	1
Rwanda	–	–	2	6	–	1	5	–	–	–	2	–	–	–	–	–
Sierra Leone	–	–	–	–	–	–	–	–	1	2	2	–	–	–	–	–
Liberia	–	–	–	–	4	–	1	2	2	–	5	–	–	1	–	–
Myanmar	–	–	–	–	–	–	–	1	–	–	–	–	1	–	–	–
Mołdowa	–	–	–	–	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Nigeria	–	–	–	–	–	–	–	–	1	–	–	–	–	–	–	1
Uzbekistan	1	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	1	–	2	–
Ukraina	5	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	–
Zimbabwe	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2	–	–	–
Kamerun	–	–	–	–	–	4	1	3	3	2	1	2	–	–	–	1
Kazachstan	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	–	–	–	–	–	–
Kenia	–	–	–	–	–	–	–	1	–	–	–	–	–	–	–	–
Kongo	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2	3	1	–	–	1	–
Kongo Dem. Republika	–	–	–	–	1	–	4	–	–	1	3	–	–	–	–	–
Kuba	–	–	–	1	–	1	–	–	–	–	1	2	–	–	–	–
Maroko	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	–	–	–	–
Mongolia	–	–	–	–	–	–	–	–		2	–	–	–	–	–	–
Tadżykistan	–	3	–	–	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Wietnam	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	–	–	–	–
Zachodni Brzeg i Strefa Gazy	–	2	–	–	–	–	–	3	–	–	2	1	–	–	–	–
Indie	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1
Nieokreślone	–	–	–	–	–	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	

Źródło: Urząd ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html.

4.3. Osoby z pobytem tolerowanym

Pobyt tolerowany zaliczany był do subsydiarnej formy ochrony cudzoziemców. Wprowadzenie tej instytucji związane było z:
- rozwojem ustawodawstwa unijnego w tym zakresie;
- realizacją praw wynikających z Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 roku;
- udzieleniem ochrony osobom, które na mocy Konwencji genewskiej z 1951 roku nie otrzymały statusu uchodźcy, ale nie można było ich wydalić[180].

W polskim ustawodawstwie instytucja ta funkcjonuje od 1 września 2003 roku. Sposób jej wykorzystania regulował rozdział 2 działu III ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[181].

Na podstawie art. 97 ust. 1 wspomnianej ustawy, zgodę na pobyt tolerowany otrzymywał cudzoziemiec w sytuacji, gdy jego wydalenie:
- mogłoby nastąpić jedynie do kraju, w którym zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, w którym mógłby zostać poddany torturom albo nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu lub być zmuszony do pracy lub pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego albo być ukarany bez podstawy prawnej w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności;
- było nie do zrealizowania z przyczyn niezależnych od organu wykonującego decyzję o wydaleniu i od cudzoziemca;
- mogłoby nastąpić jedynie do kraju, do którego wydanie obcokrajowca było niedopuszczalne na podstawie orzeczenia sądu o niedopuszczalności wydania cudzoziemca albo na podstawie rozstrzygnięcia ministra sprawiedliwości o odmowie jego wydania, uwzględniając przyczynę, z powodu której odmówiono wydania cudzoziemca oraz interes RP[182].

Zgoda na pobyt tolerowany wydawana była w postępowaniach: o wydalenie cudzoziemca z terytorium RP, o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony i o nadanie statusu uchodźcy (jeśli uzyskał decyzję negatywną, ale nie mógł wrócić do kraju macierzystego). Decyzja w tej kwestii (z urzędu i na wniosek) należała do trzech instytucji – wojewody, Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców i Rady ds. Uchodźców (jako organu II instancji). Czekając na nią, obcokrajowcy przebywali w ośrodkach dla

---

[180] M. Zdanowicz, *Formy ochrony cudzoziemców w Polsce*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2007, z. 2, s. 226.

[181] *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* (art. 97–105), Dz. U. 2003, Nr 128, poz. 1176 (tekst pierwotny), Dz. U. 2006, Nr 234, poz. 1695 (tekst jednolity z późniejszymi zmianami).

[182] Po 2007 roku dodano także sytuację, gdy wydalenie cudzoziemca naruszałoby prawo do życia rodzinnego w rozumieniu *Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 roku* lub naruszałoby prawa dziecka określone w *Konwencji o Prawach Dziecka z dnia 20 listopada 1989 roku*, w stopniu istotnie zagrażającym jego rozwojowi psychofizycznemu (z wyjątkiem przypadku, gdy jego pobyt stanowiłby zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo bezpieczeństwa i porządku publicznego).

uchodźców, gdzie zapewniano im wyżywienie, zakwaterowanie i kieszonkowe. Po wydaniu zgody na pobyt tolerowany musieli oni opuścić ośrodek (w okresie 3 miesięcy) i rozpocząć samodzielne życie (najczęściej bez znajomości przysługujących im praw, języka, kultury, bez zakwaterowania i środków do życia).

Cudzoziemiec posiadający zgodę na pobyt tolerowany:
- mógł wykonywać w Polsce pracę bez zezwolenia oraz podejmować i prowadzić aktywność gospodarczą na takich samych prawach, jak polscy obywatele;
- miał prawo do świadczeń pomocy społecznej, otrzymania zasiłku rodzinnego, pielęgnacyjnego i wychowawczego oraz ubezpieczenia zdrowotnego;
- dysponował prawem do nauki w szkołach podstawowych, artystycznych, gimnazjalnych, ponadgimnazjalnych, publicznych szkołach policealnych, publicznych zakładach kształcenia nauczycieli;
- nie mógł być wydalony z kraju;
- nie można było wobec niego wydać decyzji zobowiązującej do opuszczenia Polski;
- korzystał z tych samych uprawnień, jakie posiadały osoby z zezwoleniem na zamieszkanie na czas oznaczony (jeżeli przepisy nie stanowiły inaczej).

Obcokrajowcowi, któremu udzielono zgodę na pobyt tolerowany, wydawano kartę pobytu. Była ona ważna przez okres 12 miesięcy. Po upływie jej ważności można było ubiegać się o nową.

Ochrona w formie zgody na pobyt tolerowany nie była udzielana bezterminowo i wygasała:
1) na podstawie decyzji o cofnięciu tej zgody, w związku z zaistnieniem jednej z poniższych okoliczności:
   - ustała przyczyna, dla której został udzielony pobyt tolerowany,
   - cudzoziemiec opuścił na stałe Polskę,
   - cudzoziemiec dobrowolnie zwrócił się do władz kraju macierzystego o ochronę,
   - jego pobyt stwarzałby zagrożenie dla obronności i bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego;
2) z mocy prawa w sytuacjach, gdy cudzoziemiec zrzekł się praw do korzystania z tej zgody, otrzymał status uchodźcy, polskie obywatelstwo, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony lub osiedlenie się (art. 102 ust. 1, art. 103 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP)[183].

Osoby, które posiadały zgodę na pobyt tolerowany, stanowiły najliczniejsze grono spośród innych grup chronionych w Polsce (pomimo, iż instytucja ta funkcjonowała od września 2003 roku). Od tego okresu do końca 2007 roku zgodę na ochronę w tej formie otrzymały 8542 osoby. Zdecydowana większość pozytywnych decyzji o przyznaniu zgody na pobyt tolerowany dotyczyła osób, którym odmówiono statusu uchodźcy (91%). W omawianym okresie liczba tych cudzoziemców wynosiła 7740, z czego 65% otrzymało status w latach 2006–2007. Na kolejnych miejscach znaleźli się obcokrajowcy, którzy nabyli tę zgodę według następujących typów spraw: wyda-

[183] Po maju 2008 roku dodano sytuację, w której imigrant otrzymał ochronę uzupełniającą.

lenie cudzoziemca (wobec których dopatrzono się okoliczności mogących stanowić podstawę do udzielenia takiej zgody – 418 osób), pobyt tolerowany (308 osób) oraz zamieszkanie na czas oznaczony (76).

Tabela 57

Liczba osób, które otrzymały zgodę na pobyt tolerowany w I lub II instancji według typu sprawy w okresie od września 2003 roku do końca 2007 roku

Typ sprawy	09–12.2003	2004	2005	2006	2007	Razem
Status uchodźcy	24	840	1856	2110	2910	7740
Pobyt tolerowany	1	34	44	11 (59*)	218	308 (356*)
Wydalenie cudzoziemca	21	210	168	10	9	418
Zamieszkanie na czas oznaczony	27	41	5	2	1	76
Razem	73	1125	2073	2133 (2181*)	3138	8542 (8590*)

* Liczba 59 została ujęta w zestawieniach statystycznych Urzędu ds. Cudzoziemców za lata 2005–2007, a według danych za lata 2006–2008 – 11

Źródło: www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html (7.12.2009).

W czasie 4 lat i 4 miesięcy w grupie osób ze zgodą na pobyt tolerowany dominowali obywatele Rosji. Otrzymali oni 7542 decyzje, co stanowiło 88% wszystkich pozytywnych zgód. Niemal wszystkim (99%) wniosek o status uchodźcy został odrzucony. Na dalszych miejscach uplasowali się obywatele: Wietnamu (357 osoby[184]), Armenii (104 osoby) i Ukrainy (66)[185]. Pozostali przyjezdni pochodzili z państw leżących w Ameryce Południowej, Afryce, Azji. Byli wśród nich także apatrydzi i cudzoziemcy o nieokreślonym pochodzeniu.

Tabela 58

Liczba osób, które otrzymały zgodę na pobyt tolerowany w I lub II instancji według typu sprawy i najliczniej reprezentowanego obywatelstwa w okresie od września 2003 roku do końca 2007 roku

Typ sprawy	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6
Status uchodźcy Państwo pochodzenia	**24** Rosja 20 Rumunia 1 Liban 1 Jordania 1 apatryda 1	**840** Rosja 735 Afganistan 23 Irak 12 Turcja 10 Ukraina 10	**1856** Rosja 1791 Afganistan 12 Somalia 8 Turcja 6 Białoruś 5	**2110** Rosja 2076 Irak 9	**2910** Rosja 2864 Irak 18

[184] Według danych statystycznych za lata 2005–2007. Z kolei według danych za lata 2006–2008 – 309 osób.

[185] Obliczenia własne na podstawie danych z Urzędu ds. Cudzoziemców, www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html (7.12.2009).

1	2	3	4	5	6
Pobyt tolerowany Państwo pochodzenia	**1** apatryda 1	**34** Armenia 4 Algieria 3 Azerbejdżan 3 Ukraina 3 Wietnam 3	**44** Armenia 6 Pakistan 6 Wietnam 4 Ukraina 3 Irak 3	**11 (59*)** Pakistan 3 Białoruś 2 Wietnam 1 (49*) Armenia 1 Gruzja 1	**218** Wietnam 173 Chiny 12 Armenia 7
Wydalenie Państwo pochodzenia	**21** Armenia 4 Ukraina, Rosja, Indie, Bułgaria, Białoruś, Nigeria po 2	**210** Wietnam 59 Ukraina 26 Armenia 30 Białoruś 10	**168** Wietnam 59 Armenia 22 Ukraina 16 Nigeria 10	**10** Armenia 4 Wietnam 2 Ukraina 2 Białoruś 1 Rosja 1	**9** Wietnam 3 Armenia, Ukraina po 2
Zamieszkanie na czas oznaczony Państwo pochodzenia	**27** Rosja 13 Armenia 4 Chiny 4	**41** Rosja 15 Armenia 10 Nigeria 4	**5** Rosja 3 Chiny 1 Ukraina 1	**2** Chiny Liban	**1** Rosja

* Według zestawień statystycznych Urzędu ds. Cudzoziemców za lata 2005–2007.

Źródło: www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html (7.12.2009).

Cudzoziemcy z omawianym statusem mieli znacznie mniej praw niż uchodźcy. Z tego powodu instytucja ta dla wielu obcokrajowców nie była atrakcyjna. Zdarzały się przypadki ponownego składania wniosków o status uchodźcy przez osoby z pobytem tolerowanym (tym samym wydłużano pobyt w ośrodku i pomoc socjalną). Z danych statystycznych Urzędu ds. Cudzoziemców wynika, iż od 2005 roku zjawisko to stało się dość powszechne. W 2005 roku uczyniło to 1141 osób, co stanowiło około 21% ogólnej liczby wszystkich wnioskujących, podczas gdy rok wcześniej współczynnik ten wyniósł niespełna 2%. Z kolei w 2006 roku procentowy udział składających kolejne wnioski w stosunku do ogółu wyniósł już 46% (3280 osób), a później obniżył się do poziomu 28% w 2007 roku (2842)[186]. Wśród obcokrajowców aplikujących ponownie o status uchodźcy prym wiedli obywatele Rosji.

Polskie władze, obawiając się rozprzestrzenienia się tego zjawiska, dokonały zmian w prawie. Ustawą o wjeździe na terytorium RP, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich UE i członków ich rodzin znowelizowano ustawę o udzieleniu ochrony cudzoziemcom na terytorium RP[187]. Dzięki niej, od

---

[186] W 2008 roku liczba wnioskujących o ponowne rozpatrzenie sprawy spadła. Miało to związek z pojawieniem nowej instytucji ochrony cudzoziemców, a mianowicie ochrony uzupełniającej. Część osób, których wniosek o status uchodźcy nie został pozytywnie rozpatrzony, otrzymała ww. ochronę. Byli oni w lepszym położeniu niż osoby z pobytem tolerowanym, gdyż ich zakres uprawnień socjalnych powiększył się. Zostali oni na przykład objęci programem integracyjnym, podobnie jak uchodźcy. *Informacja Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o stosowaniu w roku 2007 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. 2003, Nr 128, poz. 1176 z późn. zm.) *w zakresie realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców oraz Protokołu Nowojorskiego dotyczącego statusu uchodźcy*, Warszawa marzec 2008, s. 7.

[187] Dz. U. 2006, Nr 144, poz. 1043.

sierpnia 2006 roku osoby z pobytem tolerowanym, ubiegające się po raz kolejny o status uchodźcy, straciły prawo do pomocy udzielanej w procesie przyznania tego statusu. Zmiana ta wywołała w konsekwencji inną sytuację. Cudzoziemcy zaczęli bowiem zrzekać się zgody na pobyt tolerowany, by ponownie wszcząć procedurę uchodźczą i tym samym móc korzystać z przywilejów socjalnych. Tylko przez pierwszy miesiąc (od 1 września do 6 października 2006 roku) obowiązywania nowych przepisów (art. 56 ust. 4 ustawy o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terenie RP według stanu na koniec 2007 roku) w Urzędzie ds. Cudzoziemców złożono takich zrzeczeń 47 (objęły one 134 osoby)[188].

Przyczyny tych decyzji miały najczęściej podłoże socjalne. Dla cudzoziemców istotne było nie tylko wsparcie podczas trwania procedury uchodźczej (gwarancja zakwaterowania w ośrodku, wyżywienia, opieki socjalnej i kieszonkowego), ale także kontynuowanie jej po negatywnym rozpatrzeniu wniosku i przyznaniu zgody na pobyt tolerowany[189]. Dużym wyzwaniem dla nich było opuszczenie ośrodka i życie na własną rękę. Ponadto osoby podejmujące decyzję o zrzeczeniu się zgody na pobyt tolerowany kierowały się faktem posiadania przez uchodźców szerszych praw niż osoby ze wspomnianą zgodą. Zwracały one uwagę na długi okres oczekiwania na zezwolenie na osiedlenie się, który wynosił 10 lat, a w przypadku uchodźców 5 lat oraz posiadanie przez uchodźców Genewskiego Dokumentu Podróży, który był przepustką do innych państw unijnych, czego osoby z pobytem tolerowanym nie miały. Wskazywały ponadto na możliwości udziału w rocznym, bezpłatnym Indywidualnym Programie Integracyjnym przez uchodźców oraz zwolnienie ich z opłat za naukę na polskich wyższych uczelniach. Za uciążliwe uznali natomiast odnawianie co roku kart pobytu (uchodźcy co 3 lata). Główną jednak przyczyną zrzekania się zgody na pobyt tolerowany była obawa przed samodzielnym życiem w obcym środowisku.

Dostrzegając niedogodności, które wiązały się z posiadaniem zgody na pobyt tolerowany, ustawodawca polski wyszedł z propozycjami zmian ustawy o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terenie RP[190]. W dniu wejścia ich w życie, tzn. 29 maja 2008 roku, część decyzji o udzieleniu zgody na pobyt tolerowany (wydanych wcześniej na podstawie art. 97 pkt 1) z mocy prawa stała się decyzjami o udzieleniu ochrony uzupełniającej[191]. Dzięki nowelizacji ww. ustawy oraz ustawy o pomocy społecznej[192]

---

[188] „Biuletyn Migracyjny" 2006, nr 9, s. 5.

[189] Więcej na ten temat: A. Jasiakiewicz, W. Klaus, B. Smoter, *Sytuacja cudzoziemców posiadających w Polsce zgodę na pobyt tolerowany – rekomendacje dla polskiej polityki integracyjnej*, „Analizy i Opinie" Instytut Spraw Publicznych, nr 60.

[190] Dz. U. 2006, Nr 234, poz. 1695.

[191] Art. 18 ust. 1 *ustawy z dnia 18 marca 2008 roku o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. 2008, Nr 17, poz. 416. Ochrona uzupełniająca to nowa forma ochrony cudzoziemców, udzielana tym osobom, które jednocześnie nie spełniły warunków nadania im statusu uchodźcy i nie mogły wrócić do ojczyzny (podobnie jak w przypadku zgody na pobyt tolerowany). Cudzoziemcom posiadającym ochronę uzupełniającą przyznano szeroki wachlarz przywilejów w sferze socjalno-bytowej, podobnych do tych, które posiadali uchodźcy.

[192] Dz. U. 2008, Nr 115, poz. 728.

większa grupa cudzoziemców (w tym osoby z ochroną uzupełniającą), została objęta pomocą socjalną (dostęp do programu integracyjnego i różnych form wsparcia). W 2008 roku ochronę tę w I i II instancji przyznano 1077 osobom, podczas gdy statusem uchodźców cieszyło się wówczas 193 obcokrajowców, a zgodą na pobyt tolerowany 1526 imigrantów[193].

4.4. Osoby z ochroną czasową

Przyjęcie tej formy ochrony miało związek z implementacją norm unijnych. Standardy w tym zakresie uregulowane zostały w dyrektywie Rady 2001/55/WE z 20 lipca 2001 roku oraz dyrektywie Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 roku[194].

Ochroną czasową objęci zostali cudzoziemcy, którzy masowo przybyli do Polski, ponieważ w ich ojczyźnie lub regionie geograficznym miały miejsce: inwazja, wojna, wojna domowa, konflikt etniczny lub dochodziło do rażących naruszeń praw człowieka (art. 106 ust. 1 ustawy o udzielaniu ochrony cudzoziemcom na terytorium RP[195]).

Ochrona udzielana była na okres do 12 miesięcy z możliwością przedłużenia o kolejne 6 miesięcy (nie więcej jednak niż dwa razy). Wydłużenie pobytu w Polsce uzasadnione było sytuacjami, które nie pozwalały cudzoziemcowi na bezpieczny powrót do poprzedniego miejsca zamieszkania lub wiązały się z leczeniem szpitalnym.

Ochronę czasową udzielano „na podstawie i w granicach określonych w decyzji Rady Unii Europejskiej" (art. 107 ust. 2 ustawy o udzielaniu ochrony cudzoziemcom na terytorium RP). Cudzoziemcy, którzy nie zostali objęci tym postanowieniem mogli otrzymać ochronę na mocy rozporządzenia Rady Ministrów. W nim ustalono szczegóły dotyczące, na przykład, sposobu finansowania, limitów przyjęć i czasu ochrony. Cudzoziemcy z ochroną czasową w Polsce otrzymywali:

- wizę, jeśli było to konieczne do wjazdu na teren Polski (bezpłatnie);
- zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony (12 miesięcy) i kartę pobytu;
- prawo do bezpłatnej opieki medycznej i pomoc przy zakwaterowaniu i wyżywieniu (jeżeli nie posiadali własnych dochodów);
- prawo do opieki, jeśli byli małoletnimi pozbawionymi opieki;
- możliwość uzyskania polskiego dokumentu podróży, jeśli nie posiadali własnego;
- prawo do wykonywania pracy bez zezwolenia lub prowadzenia działalności gospodarczej;

---

[193] Dane za 2008 rok, www.udsc.gov.pl (15.05.2009).

[194] *Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 roku w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanym z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami,* Dz.U.UE.L. 2001.212.12; *Dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 roku ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl*, Dz.U.UE.L. 2003.31.18.

[195] Dz. U. 2006, Nr 234, poz. 1695.

– prawo do połączenia z rodziną, jeśli małżonek, małoletnie dziecko lub bliscy krewni[196] cudzoziemca korzystającego z ochrony przebywali poza granicami Polski.

Na wniosek Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców (i za zgodą zainteresowanego), cudzoziemiec korzystający z ochrony czasowej w Polsce mógł zostać przeniesiony z RP do innego państwa Unii Europejskiej po poinformowaniu o tym Komisji Europejskiej i Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (art. 117a ust. 2 *ustawy o udzielaniu ochrony cudzoziemcom na terytorium RP*). W dniu wyjazdu z Polski, traciła ważność jego wiza i zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony.

Po zakończeniu ochrony Szef Urzędu do spraw Cudzoziemców, zapewniał obcokrajowcom bezpieczny powrót na obszar, z którego przybyli. Ochronę czasową, spośród pozostałych form, wyróżniało to, iż przyznawano ją grupowo, na z góry określony czas i była rezultatem decyzji politycznej państwa[197]. Do tej pory, w Polsce, nie skorzystano z tej instytucji.

* * *

Migracje do Polski po 1989 roku stały się faktem. Nie można jednak stwierdzić, iż nasz kraj zalała fala imigrantów. Częściej byliśmy państwem tranzytowym niż miejscem docelowego pobytu cudzoziemców. Według danych Eurostatu, należeliśmy do państw najmniej atrakcyjnych do osiedlenia się spośród pozostałych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Szacowano, iż w dniu 1 stycznia 2008 roku imigranci stanowili w Polsce 0,2% ludności naszego kraju, podczas gdy w całej UE żyło 6,2% całej populacji[198]. Mniejszy odsetek cudzoziemców niż u nas był jedynie w Rumunii (0,1%).

W Polsce cudzoziemcy szukali schronienia, zatrudnienia (w formie legalnej i nielegalnej), swojego życiowego partnera, wyjątkowych walorów krajobrazowych oraz podejmowali naukę. Częstym zjawiskiem były migracje krótkoterminowe związane między innymi z handlem, dorywczą pracą, przyjazdami turystycznymi lub tranzytem.

Analiza zebranych danych statystycznych pokazała, iż najliczniejsze grono cudzoziemców przebywało w Polsce na podstawie zezwolenia na czas oznaczony (ponad 200 000). Znacznie mniej otrzymało zezwolenia na osiedlenie się (powyżej 20 000 w latach 1999–2007). Niezbyt liczną grupę stanowili natomiast cudzoziemcy chronieni, rezydenci długoterminowi WE oraz studenci zagraniczni. Obcokrajowcy wjeżdżali do Polski najczęściej na podstawie zaproszeń (powyżej 300 000) oraz wiz (ponad 100 000 w latach 1999–2007).

---

[196] Dotyczyło to krewnych, którzy bezpośrednio przed przyjazdem do RP prowadzili z nim wspólne gospodarstwo domowe i pozostawali na jego całkowitym lub częściowym utrzymaniu (art. 117 ust. 2).

[197] I. Oleksiewicz, *Uchodźcy w Unii Europejskiej aspekty prawne i polityczne*, Bydgoszcz–Rzeszów 2006, s. 130.

[198] K. Vasileva, *Citizens of European countries account for the majoraty of the foreign population in EU-27 in 2008*, s. 3, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-094/EN/KS-SF-09-094-EN.PDF (14.10.2010).

O tym, jaką skalę osiągnie w przyszłości imigracja do Polski trudno ocenić, gdyż na trendy imigracyjne wpływ ma wiele czynników: konflikty zbrojne, klęski żywiołowe, uwarunkowania społeczno-polityczne. Departament Badań Demograficznych GUS przewiduje jednak, że napływ cudzoziemców do kraju będzie miał tendencję zwyżkową. Według jego przedstawicieli będzie ją powodować: poprawa sytuacji ekonomicznej kraju, napływ kapitału zagranicznego oraz przekształcenia imigracji czasowych w stałe[199]. Szacunki wskazują, iż migracje zagraniczne na stałe w 2020 roku osiągną poziom 30 000[200]. Miejscami atrakcyjnymi będą województwa: mazowieckie, małopolskie, dolnośląskie i śląskie.

---

[199] *Prognoza ludności na lata 2008–2035*, GUS, Warszawa 2009, s. 72–73.
[200] Ibidem, tabela 16, s. 80.

Rozdział III

Cudzoziemcy na polskim rynku pracy

1. Swobodny przepływ pracowników w UE i ograniczenia w dostępie do polskiego rynku pracy

Swoboda przepływu pracowników jest jedną z podstawowych wolności, która leży u podstaw funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego. Od początku integracji Europy była ona gwarantem tworzenia i działania wspólnego rynku. Wprowadzenie jej wiązano z rozwojem gospodarczym oraz realizacją wolności jednostki do wyboru miejsca osiedlenia się i zatrudnienia.

Swobodny przepływ pracowników jest pojęciem dość obszernym. Obejmuje ono prawo do:

– przemieszczania się między państwami członkowskimi,
– pobytu w dowolnym państwie członkowskim,
– poszukiwania pracy na ich terytorium,
– zatrudnienia i zamieszkiwania podczas trwania angażu,
– pozostania w nim po zakończeniu stosunku pracy,
– równego traktowania.

Wolność ta oznacza także zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na narodowość w zakresie zatrudnienia, płac oraz innych warunków pracy.

Źródeł realizacji swobody przepływu pracowników należy szukać w dokumentach założycielskich – *Traktacie Paryskim z 18 kwietnia 1951 roku o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali* (EWWiS)[1] oraz *Traktach Rzymskich z dnia 25 marca 1957 roku o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej* (EUROATOM)[2] i *Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej* (EWG).

Akty o ustanowieniu EWWiS i EUROATOM dały asumpt do tworzenia wspólnego rynku wewnętrznego i usuwania barier w przemyśle węglowym, stalowym oraz atomowym. Na ich podstawie państwa członkowskie zgodziły się na eliminację przeszkód w zatrudnianiu swoich obywateli o uznanych kwalifikacjach (jednak tylko w ramach wyżej wymienionych działów gospodarki). Zobowiązały się także do likwidacji wszelkich ograniczeń wynikających z obywatelstwa.

---

[1] Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali wygasł dnia 23 lipca 2002 roku, ponieważ został zawarty na 50 lat.

[2] Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/3.

Szerzej zagadnienie to potraktował traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Nie ograniczał się on bowiem do wybranych dziedzin ekonomii, lecz zajął się ogólną kwestią powołania wspólnego rynku i stopniowym ujednolicaniem polityk gospodarczych państw członkowskich. W celu realizacji tych zamierzeń twórcy traktatu opowiedzieli się za wprowadzeniem swobody przemieszczania się osób aktywnych zawodowo. Do grupy tej zaliczono: pracowników (art. 48–51 – obecnie art. 39–42 TWE[3]) oraz osoby prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek (art. 52–58 – obecnie art. 43–48 TWE) i świadczące usługi (art. 59–66 – obecnie art. 49–55 TWE)[4]. Swobodą przemieszczania się objęte zostały ponadto podmioty poszukujące zatrudnienia w innym państwie członkowskim niż kraj ojczysty[5].

Swobodę przemieszczania się postanowiono realizować stopniowo (art. 48). Okres przejściowy ustalono na 12 lat, licząc od dnia wejścia w życie traktatu o ustanowieniu EWG (art. 8 ust. 1). Podzielono go na trzy etapy, które zakończyły się 31 grudnia 1969 roku (a od 1 stycznia 1970 roku wolność poruszania się stała się faktem).

W tym czasie państwa członkowskie przygotowywały się do wprowadzenia nieograniczonego przepływu pracowników. Podjęły stosowne działania polegające na nawiązaniu współpracy między krajowymi organami administracji właściwymi do spraw pracy, przyjęciu i wcielaniu w życie instrumentów zapewniających „wymianę podań o pracę i ofert zatrudnienia"[6] oraz implementacji narzędzi służących zachowaniu równowagi na rynku pracy (art. 49 – obecnie art. 40 TWE). W okresie przejściowym państwa EWG, zadbały także o likwidację w prawie wewnętrznym lub wcześniej zawartych umowach między państwami członkowskimi:

– praktyk i procedur administracyjnych ograniczających swobodę poruszania się oraz
– terminów i innych barier, które naruszały zasadę równego traktowania rodzimych pracowników z osobami pochodzącymi z innych krajów członkowskich w zakresie swobody wyboru zatrudnienia.

Z punktu widzenia pracowników migrujących najistotniejsze przepisy zawierał art. 48 traktatu EWG (obecnie art. 39 TWE). Zagwarantował on zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na obywatelstwo pomiędzy pracownikami z państw członkowskich w zakresie „zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy". Przyznał aktywnym zawodowo prawo do: ubiegania się o oferty zatrudnienia[7], swobodnego przemieszczania się w celu znalezienia pracy na terytorium państw członkowskich, jak również prawo pobytu w państwie przyjmującym w celu świadczenia tam pracy (zgodnie z przepisami prawnymi i administracyjnymi regulującymi zatrudnienie obywateli tego państwa)[8] oraz pozostania w nim po zakończeniu kariery zawodowej[9].

---

[3] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/2.

[4] Numeracja powyższych artykułów zmieniła się wraz z wejściem w życie Traktatu lizbońskiego 1 grudnia 2009 roku (*Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Dz.U.UE.C. 2007.306.1).

[5] L. Mitrus, *Swoboda przemieszczania się pracowników. Komentarz*, Kraków 2001, s. 39.

[6] Zagadnienie kooperacji w zakresie wymiany ofert miejsc pracy zostało uregulowane w rozporządzeniu nr 1612/68 w części II (*Obsadzanie wolnych miejsc pracy i wnioski o zatrudnienie*) i III

Korzystanie z tych praw, jak zaznaczono w art. 48 ust. 3 i 4 (art. 39 ust. 3 i 4 TWE), ograniczono względami ochrony porządku, bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego. Wyłączenia te objęły również osoby zatrudnione w sektorze administracji publicznej[10].

(*Komitety zapewniające ścisłą współpracę pomiędzy państwami członkowskimi w sprawach dotyczących swobody przemieszczania się pracowników i ich zatrudniania*), *Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 roku w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty*, Dz.U.UE.L. 1968.257.2. Na mocy rozporządzenia powołano wspólnotowe instytucje zajmujące się realizacją swobody przemieszczania się pracowników. Należały do nich: Europejski Urząd Koordynacji Obsadzania Wolnych Miejsc Pracy i Wniosków o Zatrudnienie oraz Komitety: Doradczy i Techniczny. W celu wymiany danych (między innymi o wolnych miejscach pracy, wnioskach o zatrudnienie czy trendach na krajowych rynkach pracy) pomiędzy państwami członkowskimi oraz Europejskim Urzędem Koordynacyjnym uruchomiono sieć europejskich urzędów zatrudnienia EURES (*European Employment Services*). Cytowane powyżej rozporządzenie Rady Nr 1612/68 zostało zmienione przez *Dyrektywę 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG* (Dz.U.UE.L. 2004.158.77), a następnie uchylone przez *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 roku w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii*, Dz.U.UE.L. 2011.141.1.

[7] Do innych regulacji prawnych w tym zakresie na poziomie unijnym zaliczały się także *Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 roku w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty*, Dz.U.UE.L. 1968.257.2 (znowelizowane rozporządzeniami Nr 312/76/EWG, Nr 2434/92/EWG) oraz art. 38 *Dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG*, Dz.U.UE.L. 2004.158.77 (uchylona rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 492/2011).

[8] Problematykę tę regulowały: *Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG*, Dz.U.UE.L. 2004.158.77. W polskim ustawodawstwie zagadnienie wjazdu cudzoziemców do Polski regulowały: *ustawa z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin*, Dz. U. 2006, Nr 144, poz. 1043; *ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach*, Dz. U. 2006, Nr 234, poz. 1694 z późniejszymi zmianami.

[9] Zasady pozostania w państwie przyjmującym po ustaniu zatrudnienia zostały sprecyzowane w dyrektywie 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Do 30 kwietnia 2006 roku w tej kwestii obowiązywało również *Rozporządzenie Komisji (EWG) Nr 1251/70 z dnia 29 czerwca 1970 roku dotyczące prawa pracowników do pozostania na terytorium Państwa Członkowskiego po ustaniu zatrudnienia w tym państwie*, Dz.U.UE.L. 1970.142.24 (rozporządzenie to zostało uchylone przez *Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 635/2006 z dnia 25 kwietnia 2006 roku uchylające rozporządzenie (EWG) Nr 1251/70 dotyczące prawa pracowników do pozostania na terytorium Państwa Członkowskiego po ustaniu zatrudnienia w tym państwie*, Dz.U.UE.L. 2006.112.9).

[10] Traktat nie zdefiniował pojęcia zatrudnienia w administracji publicznej. Zajął się tym Europejski Trybunał Sprawiedliwości, który określił przesłanki, jakie muszą być spełnione przy zastosowaniu art. 39 ust. 4. Do nich zaliczały się: „bezpośredni lub pośredni udział w sprawowaniu władzy oraz ochrona ogólnych interesów państwa lub władz publicznych" (L. Mitrus, *Swoboda przemiesz-*

Traktat o ustanowieniu EWG, zawarty na czas nieograniczony, był wielokrotnie nowelizowany. Zmiany objęły również zagadnienie przemieszczania się osób. Wspólnotowe prawo w tej materii modyfikowano w:

– 1986 roku, kiedy przyjęto Jednolity Akt Europejski[11]. Na mocy tego dokumentu swobodny przepływ osób stał się jednym z czterech elementów „rynku wewnętrznego" (art. 7a – obecnie art. 14 TWE);
– 1992 roku za sprawą traktatu o ustanowieniu Unii Europejskiej[12] podpisanego w Maastricht. Dokument ten utrzymał w mocy dotychczasowe prawo swobodnego przemieszczania się i pobytu w dowolnie wybranym państwie członkowskim, za-

---

czania…, op. cit., s. 46). Art. 39 ust. 4 upoważniał zatem państwa członkowskie do wprowadzenia wymogu posiadania obywatelstwa własnego kraju przy przyjmowaniu do pracy w administracji publicznej. Na gruncie polskiego ustawodawstwa wymóg posiadania obywatelstwa dotyczył jednostek dbających o bezpieczeństwo i porządek (Policja, Straż Gminna, służby graniczne, celne, więzienne, Biuro Ochrony Rządu, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencja Wywiadu), wymiaru sprawiedliwości oraz innych instytucji (na przykład Państwowej Straży Pożarnej, służby cywilnej, Rzecznika Praw Obywatelskich). Regulowały to: *ustawa z dnia 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze*, Dz. U. 2008, Nr 7, poz. 39; *ustawa z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych*, Dz. U. 2001, Nr 86, poz. 953 z późniejszymi zmianami; *ustawa z dnia 27 lipca 2001 roku prawo o ustroju sądów powszechnych*, Dz. U. 2001, Nr 98, poz. 1070 z późniejszymi zmianami; *ustawa z dnia 21 czerwca 1996 roku o urzędach i izbach skarbowych*, Dz. U. 2004, Nr 121, poz. 1267; *ustawa z dnia 25 lipca 2002 roku prawo o ustroju sądów administracyjnych*, Dz. U. 2002, Nr 153, poz. 1269; *ustawa z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli*, Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1701 z późniejszymi zmianami; *ustawa z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, Dz. U. 2001, Nr 14, poz. 147; *ustawa z dnia 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, Dz. U. 2002, Nr 74, poz. 676 z późniejszymi zmianami; *ustawa z dnia 13 lutego 1984 roku o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 2002, Nr 215, poz. 1823 z późniejszymi zmianami; *ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 roku o służbie cywilnej*, Dz. U. 2006, Nr 170, poz. 1218 z późniejszymi zmianami; *ustawa z dnia 16 marca 2001 roku o Biurze Ochrony Rządu*, Dz. U. 2004, Nr 163, poz. 1712 z późniejszymi zmianami; *ustawa z dnia 18 grudnia 1998 roku o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu*, Dz. U. 2007, Nr 63, poz. 424 z późniejszymi zmianami (Prezes IPN); *ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych*, Dz. U. 2002, Nr 101, poz. 926 z późniejszymi zmianami (Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych); *ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji*, Dz. U. 2007, Nr 43, poz. 277 z późniejszymi zmianami; *ustawa z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej*, Dz. U. 2005, Nr 234, poz. 1997 z późniejszymi zmianami; *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, art. 127 ust. 3 (Prezydenta RP), Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483; *ustawa z dnia 26 kwietnia 1996 roku o Służbie Więziennej*, Dz. U. 2002, Nr 207, poz. 1761 z późniejszymi zmianami; *ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 2004, Nr 241, poz. 2416 z późniejszymi zmianami; *ustawa z dnia 27 lipca 2001 roku o kuratorach sądowych*, Dz. U. 2001, Nr 98, poz. 1071 z późniejszymi zmianami; *ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o komornikach sądowych i egzekucji*, Dz. U. 2006, Nr 167, poz. 1191 z późniejszymi zmianami; *ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o strażach gminnych*, Dz. U. 1997, Nr 123, poz. 779 z późniejszymi zmianami; *ustawa z dnia 6 września 2001 roku o transporcie drogowym*, Dz. U. 2007, Nr 125, poz. 874 z późniejszymi zmianami; *ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej*, Dz. U. 2006, Nr 96, poz. 667; *ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 2006, Nr 234, poz. 1695 z późniejszymi zmianami (członkowie Rady do Spraw Uchodźców).

[11] Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/5.

[12] Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/30.

znaczając jednocześnie, że odnosi się to tylko do „obywateli Unii Europejskiej" (art. 8a ust. 1 – obecnie art. 18 ust. 1 TWE);

– 1997 roku, kiedy podpisano Traktat amsterdamski[13]. W nim znalazł się nowy tytuł poruszający problematykę polityki: wizowej, azylowej, imigracyjnej i związanej ze swobodnym przepływem osób. Powodem tych zmian było włączenie do systemu prawa wspólnotowego postanowień układów z Schengen dotyczących przemieszczania się osób oraz zniesienia kontroli granicznych pomiędzy państwami członkowskimi. W dokumencie tym zwrócono ponadto uwagę na zagadnienie koordynacji polityki zatrudnienia, tworząc formalne podstawy do współpracy na tym polu (Komitet ds. Zatrudnienia);
– 2001 roku, po ostatecznym podpisaniu Traktatu nicejskiego[14]. Nie zmienił on bezpośrednio uregulowań dotyczących swobody przemieszczania się. Jego zawarcie podyktowane było bowiem zmianami instytucjonalnymi w Unii przed kolejnym rozszerzeniem. Podczas trwającego szczytu w Nicei przyjęto Kartę Podstawowych Praw Unii Europejskiej[15] (podpisana przez przewodniczących Parlamentu Europejskiego, Radę i Komisję w dniu 7 grudnia 2000 roku). Dokument ten miał szczególną wartość dla ochrony praw i wolności człowieka, w tym również aktywnych zawodowo. W swej treści podtrzymywał zakaz dyskryminacji ze względu na obywatelstwo (art. 21 ust. 2). Potwierdził prawo do „swobodnego poszukiwania pracy, wykonywania pracy, korzystania z prawa przedsiębiorczości oraz świadczenia usług w każdym państwie członkowskim" (art. 15 ust. 2). Przyznał prawo do bezpłatnej służby pośrednictwa pracy (art. 29), opieki socjalnej (art. 34) i ochrony przed nieuzasadnionym zwolnieniem z pracy (art. 30). Ponadto mocą art. 45 zagwarantował obywatelom Unii oraz „obywatelom krajów trzecich legalnie zamieszkałych na terytorium państwa członkowskiego" (zgodnie z traktatami) wolność poruszania się i zamieszkania na ich obszarze. Karta przyjęta w Nicei nie miała jednak mocy prawnie wiążącej, lecz charakter deklaratywny o wymiarze politycznym i symbolicznym. Jej adresatem nie byli obywatele, tylko instytucje, organy unijne oraz państwa członkowskie wyłącznie w zakresie stosowania prawa unijnego. Nie zmieniała ona ich uprawnień określonych w traktatach (art. 51);
– 2007 roku po przyjęciu Traktatu z Lizbony (wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku). Wprowadził on dla obywateli Unii nieskrępowany przepływ osób (art. 2 ust. 2). Do traktatu dołączono znowelizowaną Kartę Podstawowych Praw Unii Europejskiej (podpisaną ponownie 12 grudnia 2007 roku)[16], która stała się częścią prawa unijnego.

---

[13] *Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty Ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/31.

[14] Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/32.

[15] Dz.U.UE.C. 2007.303.1. *Prawa człowieka i systemy ich ochrony*. *Teksty źródłowe*, wybór i oprac. S. Jarosz-Żukowska, A. Wojtatowicz, Ł. Żukowski, Wrocław 2002, s. 366–378. Więcej na temat Karty czyt. F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych UE*, Warszawa 2003.

[16] Wyjaśnienia dotyczące *Karty Praw Podstawowych* z 14 grudnia 2007 roku, Dz.U.UE.C. 2007.303.17.

Poza prawem pierwotnym zagadnienie swobodnego przemieszczania się pracowników uregulowane zostało również w ustawodawstwie wtórnym (w rozporządzeniach, dyrektywach i decyzjach). Do najważniejszych z nich zaliczały się: *Rozporządzenie Rady nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 roku w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty*, *Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 roku w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz do członków ich rodzin, przemieszczających się we Wspólnocie*[17], *Rozporządzenie (EWG) nr 1251/70 o prawie pracowników do pozostania na terytorium państwa członkowskiego po ukończeniu zatrudnienia w tym państwie* (straciło moc 30 kwietnia 2006 roku) oraz dyrektywa nr 2004/38/WE[18], która uchyliła wiele poprzednich dokumentów obowiązujących w tej dziedzinie oraz art. 10 i 11 rozporządzenia nr 1612/68[19].

---

[17] Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 straciło moc z dniem wejścia w życie *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego* (Dz.U.UE.L. 2004.166.1). Jednakże, jak zaznaczono w art. 90 ust. 1, rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 pozostaje w mocy i wywołuje skutki prawne do celów stosowania przepisów: „a) rozporządzenia Rady (WE) nr 859/2003 z dnia 14 maja 2003 r. rozszerzającego przepisy rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 i rozporządzenia (EWG) nr 574/72 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi przepisami wyłącznie ze względu na ich obywatelstwo dopóki rozporządzenie to nie zostanie uchylone lub zmienione; b) rozporządzenia Rady (WE) nr 1661/85 z dnia 13 czerwca 1985 r. ustanawiającego techniczne dostosowanie do wspólnotowych zasad zabezpieczenia społecznego pracowników migrujących w odniesieniu do Grenlandii dopóki rozporządzenie to nie zostanie uchylone lub zmienione; c) Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym i Umowy zawartej pomiędzy Europejską Wspólnotą Gospodarczą i jej Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Konfederacją Szwajcarską, z drugiej, w sprawie swobodnego przepływu osób oraz innych porozumień zawierających odniesienia do rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 dopóki porozumienia te nie zostaną zmienione w świetle przepisów niniejszego rozporządzenia".

[18] *Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG*, Dz.U.UE.L. 2004.158.77.

[19] Zmiany weszły w życie z dniem 30 kwietnia 2008 roku. Wśród uchylonych aktów prawnych były: *Dyrektywa Rady (EWG) nr 64/221 z 25 lutego 1964 roku w sprawie specjalnych środków koordynacji w zakresie przepływu i pobytu obcych obywateli, uzasadniona względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego (zmieniona przez dyrektywy nr 72/194 i 75/35)*; *Dyrektywa Rady (EWG) nr 68/360 z 15 października 1968 roku w sprawie zniesienia ograniczeń w przemieszczaniu się i pobycie pracowników Państw Członkowskich i ich rodzin we Wspólnocie; Dyrektywa Rady (EWG) nr 364 z 28 czerwca 1990 roku w sprawie prawa pobytu*; *Dyrektywa Rady (EWG) nr 365 z 28 czerwca 1990 roku w sprawie prawa pobytu pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek, które zakończyły działalność zawodową*; *Dyrektywa Rady nr 93/96 z 20 października 1993 roku w sprawie prawa pobytu studentów na terytorium innych państw*; *Dyrektywa Rady (EWG) nr 75/34 z dnia 17 grudnia 1974 roku dotycząca prawa obywateli Państwa Członkowskiego do pozostawania na terytorium innego Państwa Członkowskiego po zakończeniu prowadzenia na tym terytorium działalności na własny rachunek*; *Dyrektywa Rady (EWG) nr 73/148 z dnia 21 maja 1973 roku w sprawie zniesienia ograniczeń w zakresie przemieszczania się i pobytu obywateli Państw Członkowskich wewnątrz Wspólnoty, które dotyczą przedsiębiorczości i świadczenia usług*.

Akt 2004/38/WE wskazał państwom członkowskim UE zakres praw[20], na mocy których obywatelom UE i członkom ich rodzin przyznano prawo stałego pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego w przekraczalnym okresie trzech miesięcy bez zbędnych formalności (wymagane było jedynie posiadanie ważnego dowodu tożsamości lub paszportu) pod warunkiem, że byli oni na przykład pracobiorcami lub pracującymi na własny rachunek (art. 7 ust. 1a). Na podstawie wspomnianej dyrektywy dostęp do rynku pracy obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywatela Unii uzależniono od uregulowanego statusu jego pobytu (prawo stałego pobytu) w jednym z państw członkowskich (art. 23). Ten akt prawny zajął się także kwestią przyznania prawa stałego pobytu dla osób, które zakończyły pracę (art. 17).

Reasumując powyższe rozważania, należy podkreślić, iż od samego początku integracji europejskiej prawo swobodnego przemieszczania się osób rozpatrywano w kontekście ekonomicznym. Z tego względu, zgodnie z traktatem EWG, dotyczyło ono jedynie aktywnych zawodowo obywateli państw członkowskich (pracowników, osób prowadzących własną działalność gospodarczą). Dopiero później grono to poszerzono o członków ich rodzin (nawet gdy byli obywatelami państw trzecich), co usankcjonowało rozporządzenie nr 1612/68[21]. Prawem tym objęto także bezrobotnych, poszukujących pracy w innym państwie członkowskim[22] oraz studentów, emerytów i pozostałych obywateli państw członkowskich (pod warunkiem, że posiadali ubezpieczenie i środki niezbędne na utrzymanie)[23].

Zakres terytorialny stosowania swobody przemieszczania się pracowników również ulegał zmianom, co uwarunkowane było kolejnymi rozszerzeniami organizacji oraz umowami zawieranymi przez UE z państwami trzecimi. To właśnie za ich sprawą, wolnością tą objęto obywateli z Turcji[24], a z dniem 1 stycznia 1994 roku dołączyli do nich obywatele Islandii, Lichtensteinu, Norwegii, Finlandii, Austrii,

---

[20] Prawa, które powinny być implementowane do porządku prawnego państw, do których dyrektywa była adresowana.

[21] W preambule tego aktu stwierdzono wprost, iż prawo swobodnego przemieszczania przysługuje „pracownikom i ich rodzinom". Sytuację rodzin regulowały art. 10–12. Przepisy gwarantowały im prawo pobytu w państwie przyjmującym oraz możliwość podejmowania zatrudnienia i nauki. Do innych aktów prawa wtórnego w tym zakresie zaliczało się również Rozporządzenie nr 1251/70 (Dz.U.UE.L. 1970.142.24). Rozporządzenie Nr 1612/68 – uchylone zostało przez *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 roku w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii* – tekst jednolity, Dz.U.UE.L. 2011.141.1). Natomiast na polskim gruncie regulowały to: *ustawa z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin*, Dz. U. 2006, Nr 144, poz. 1043 z późniejszymi zmianami oraz *ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Dz. U. 2008, Nr 69, poz. 415.

[22] A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, t. I: *Swobody rynku wewnętrznego*, Warszawa 2009, s. 121.

[23] E. Siek, *Międzynarodowe przepływy siły roboczej w procesie integracji Polski z krajami Unii Europejskiej*, Toruń 2009, s. 15.

[24] *Decyzja Rady z dnia 23 grudnia 1963 roku w sprawie zawarcia Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją*, Dz.U.UE.L. 1964.217.3685.

Szwecji[25]. Stosowną umowę w tym zakresie Unia Europejska podpisała także ze Szwajcarią (21 czerwca 1999 roku). Państwo to nie otworzyło jednak od razu swojego rynku pracy, ale zgodziło się czynić to etapowo aż do 2011 roku.

Jak już wcześniej zaznaczono terytorialna przestrzeń nieskrępowanego przemieszczania się pracowników zwiększała się wraz z akcesją kolejnych państw do organizacji europejskiej. Nie we wszystkich przypadkach następowało to jednak automatycznie. Po rozszerzeniach w 2004 i 2007 roku w stosunku do większości krajów (oprócz Malty i Cypru) wprowadzono tymczasowe bariery w korzystaniu z tej swobody.

Restrykcje objęły także Polskę. Źródłem ograniczeń w tej dziedzinie był *Traktat o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej*[26]. Ten akt prawny zakładał wprowadzenie maksymalnie siedmioletniego okresu przejściowego (podzielonego na trzy etapy, tj. 2+3+2), którego finał miał nastąpić pod koniec kwietnia 2011 roku[27]. Do tego czasu nie znajdowały zastosowania art. 1–6 rozporządzenia

---

[25] Art. 28 *Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym*, Dz.U.UE.L. 1994.1.3. Rok później Austria, Szwecja i Finlandia przystąpiły do Unii Europejskiej.

[26] *Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzecząpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii, Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 roku*, Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864.

[27] Był to okres elastyczny i w dużej mierze zależał od decyzji władz danego kraju. Pod koniec każdego z etapów przygotowywana była analiza o sytuacji w dziedzinie zatrudnienia. Miała ona pomóc władzom poszczególnych państw podjąć decyzję o ewentualnym złagodzenia obowiązujących ograniczeń. Z dniem 30 kwietnia 2006 roku upłynął pierwszy dwuletni okres. 27 października 2005 roku przywódcy państw unijnych podczas spotkania w Hampton Court przygotowali raport, w którym zapisano, iż stare państwa UE powinny skrócić okres przejściowy w dostępie do swoich rynków pracy dla nowych członków. Do głównych przyczyn zaliczono: potrzeby rynku, względy demograficzne oraz ograniczenie szarej strefy. („Biuletyn Migracyjny" 2005, nr 3, s. 6). Do podobnych wniosków doszła także Komisja Europejska w ogłoszonym w dniu 8 lutego 2006 roku raporcie. Czytamy w nim między innymi, iż „[...] statystyki nie wskazują na wzmożony napływ obywateli nowych państw członkowskich do krajów UE-15. [...] pracownicy z nowych państw członkowskich przyczynili się do zaspokojenia potrzeb rynku pracy oraz do osiągnięcia lepszych wyników gospodarczych w Europie [...] Komisja Europejska rekomenduje państwom dokładne przeanalizowanie czy utrzymanie restrykcji jest konieczne, w świetle sytuacji ich rynków pracy". W dokumencie tym podkreślono, że państwa, które otworzyły swoje rynki pracy (Wielka Brytania, Szwecja, Irlandia) odnotowały wzrost gospodarczy i utrzymały bezrobocie na dotychczasowym poziomie. Z kolei w krajach, w których wprowadzono ograniczenia zaobserwowano niepożądane efekty uboczne, jak na przykład wzrost nielegalnego zatrudnienia. Communication from the Commission to the Counsil, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Report on the Functioning of the Transitional Arrangements setout in the 2003 Accession Treaty (period 1 May 2004–30 April 2006)*, Brussels COM(2006), http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2006/feb/report_en.pdf (10.02.2006r.). O pozytywnych stronach napływu pracowników zagranicznych wypowiedziała się również brytyjska centra związkowa TUC w raporcie

nr 1612/68[28]. Na rozwiązania tymczasowe zdecydowała się większa część starych członków Unii Europejskiej. Nie dotyczyło to jedynie Wielkiej Brytanii, Szwecji i Irlandii, które po 1 maja 2004 roku otworzyły swoje rynki dla polskich pracowników.

Polska, korzystając z prawa przysługującego jej na podstawie Załącznika XII do Traktatu, oraz opierając się na zasadzie wzajemności, wprowadziła również takie ograniczenia dla innych członków UE. Poza nami uczynili to także Słoweńcy i Węgrzy. Restrykcje objęły obywateli 16 państw[29]: Austrii, Belgii, Danii, Finlandii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Islandii, Liechtensteinu, Luksemburga, Holandii, Niemiec, Norwegii, Portugalii, Szwajcarii[30] oraz Włoch.

---

z 2007 roku. W dokumencie tym stwierdzono, iż imigracja do Wielkiej Brytanii wzmocniła gospodarkę kraju, a nie jej zaszkodziła (A. Sakson, *Problemy migracji zarobkowej w Polsce*, w: *Transformacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich – próba bilansu*, pod red. A. Saksona, Poznań 2009, s. 140–141). Poza Komisją Europejską apel o otwarcie rynków pracy wystosował także Sejm RP (*Apel Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 2006 roku w sprawie otwarcia rynków pracy w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, M.P. 2006, Nr 26, poz. 283). Od 1 maja 2006 roku likwidację barier w zatrudnieniu ogłosiły: Portugalia, Hiszpania, Finlandia, Grecja i Islandia. Na uproszczenie procedury uzyskania zezwolenia, po tej dacie, zdecydowała się Dania, a na ułatwienia w dostępie do pewnych sektorów lub zawodów – Francja (budownictwo, gastronomia, hotelarstwo – z dniem 1 lipca 2008 roku państwo to zniosło wszelkie ograniczenia), Belgia (np. budownictwo) i Luksemburg. 21 lipca 2006 roku decyzję o otwarciu rynku podjęła Rada Ministrów Republiki Włoskiej na wniosek Premiera Romano Prodiego (27 lipca była ona notyfikowana Komisji Europejskiej, a 31 lipca Ministerstwo Solidarności Społecznej skierowało w tej sprawie do wszystkich regionalnych i prowincjonalnych dyrekcji ds. pracy okólnik nr 21/2006). Na przedłużenie okresu zdecydowały się: Niemcy (1 listopada 2007 roku otwarto niemiecki rynek pracy dla polskich inżynierów), Austria oraz Szwajcaria. Z dniem 17 grudnia 2006 roku Holandia wprowadziła liberalizację dostępu cudzoziemców do kolejnych 16 sektorów działalności gospodarczej (dotyczyło to 39 z 69 sektorów), a już od 1 maja 2007 roku zniosła wszelkie ograniczenia w dostępie do swojego rynku pracy (dla 8 państw, które 1 maja 2004 roku przystąpiły do UE). Od 1 listopada 2007 roku rynek dla Polaków otworzył Luksemburg.

[28] Artykuły te znalazły się w części I („Zatrudnienie i rodziny pracowników") w rozdziale I zatytułowanym *Dostęp do zatrudnienia.* Art. 1 głosił, iż każdy obywatel państwa członkowskiego, bez względu na miejsce zamieszkania, miał prawo do „podjęcia (w charakterze osoby zatrudnionej) i prowadzenia działalności na terytorium innego państwa członkowskiego, zgodnie z postanowieniami ustaw, rozporządzeń i aktów administracyjnych regulujących zatrudnienie obywateli tego państwa". Ponadto w art. 1 ust. 2 zaznaczono, iż każdy obywatel UE miał prawo do podejmowania zatrudnienia na obszarze innego państwa członkowskiego z „takim samym pierwszeństwem, jakie przysługuje obywatelom tego państwa". W rozdziale tym uregulowano zagadnienia związane z wymianą ofert pracy oraz zawieraniem i wykonywaniem umów o pracę zgodnie z obowiązującymi przepisami, których stosowanie nie mogło prowadzić do żadnej dyskryminacji (dotyczyło to osób poszukujących pracy, pracowników i pracodawców). Równe traktowanie odniesiono także do kwestii: ubiegania się o zatrudnienie i składania ofert pracy, udzielania pomocy poszukującym zatrudnienia przez urzędy pracy, rekrutacji i przyjęcia do pracy. Mocą art. 6 przyjęto, iż osoba zamierzająca podjąć pracę na terenie innego państwa członkowskiego mogła być „zobowiązana do poddania się testowi zawodowemu, jeżeli pracodawca zażąda tego wprost składając ofertę zatrudnienia".

[29] Stosowano je także wobec członków ich rodzin.

[30] W dniu 25 września 2005 roku 56% Szwajcarów biorących udział w referendum opowiedziało się za ratyfikacją *Protokołu do umowy Szwajcaria–Unia Europejska w sprawie swobodnego przepływu osób w następstwie rozszerzenia UE*. Najprawdopodobniej dopiero po 1 maja 2011 roku Szwajcaria wprowadzi swobodny dostęp do swojego rynku pracy. Do tego czasu przepływ pracowników będzie realizowany w ramach kontyngentów. „Biuletyn Migracyjny" 2005, nr 3, s. 4.

Reglamentacja dostępu do polskiego rynku pracy znalazła swoje potwierdzenie w *ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*[31]. Na jej podstawie Minister Gospodarki i Pracy wydał specjalne rozporządzenie[32], które weszło w życie z dniem 1 czerwca 2004 roku. Po tym terminie osoby pochodzące z wyżej wymienionych państw i zainteresowane zatrudnieniem w Polsce musiały ubiegać się o zezwolenie na pracę. Wydawał je wojewoda (obywatele UE byli traktowani preferencyjnie w stosunku do obywateli państw trzecich).

Spośród 16 wspomnianych państw obywatele z Danii, Holandii, Norwegii i Włoch znaleźli się w uprzywilejowanej sytuacji. W stosunku do nich wojewoda wydając pozwolenie na pracę, nie stosował przepisów w zakresie:

1) oceny sytuacji na rynku pracy;
2) kryteriów wydawania przyrzeczeń i zezwoleń na pracę;
3) okoliczności udzielenia odmowy przyrzeczenia lub zezwolenia[33].

Restrykcyjną politykę zastosowano natomiast wobec obywateli Austrii i Niemiec zatrudnionych przez pracodawcę prowadzącego działalność w państwie członkowskim Unii i delegowanych przez niego na terytorium Polski w ramach świadczenia usług eksportowych.

W przypadku Austriaków dotyczyły one następujących sektorów: usług związanych z ogrodnictwem; cięcia, rzeźbienia i wykańczania kamienia; ręcznego wyrobu elementów z metalu i części tych elementów; usług budowlanych (włączając w to pokrewną działalność); aktywności związanej z ochroną; sprzątania przemysłowego; pielęgnowanie w domu; praca społeczna i działalność świadczona bez zakwaterowania[34].

Z kolei w odniesieniu do Niemców zezwolenia wymagano na świadczenie usług: budowlanych i pokrewnych, sprzątanie przemysłowe oraz działalność dekoratorów wnętrz[35].

W sierpniu 2006 roku powyższe rozporządzenie zostało uchylone. W jego miejsce przyjęto nowe, które poszło w kierunku liberalizacji dostępu do naszego rynku pracy[36]. Zmiany te miały związek ze zniesieniem ograniczeń wobec polskich pracowników w Portugalii, Hiszpanii, Finlandii, Grecji i Islandii (od 1 maja 2006 roku). Lista państw, których obywatele nadal musieli starać się o zezwolenia, zmalała zatem do 11. Rozporządzenie z 2006 roku utrzymało w mocy wyjątkową sytuację pracowników z Danii, Holandii, Norwegii i Włoch. Z kolei do obywateli Niemiec i Austrii,

---

[31] Dz. U. 2004, Nr 99, poz. 1001 z późniejszymi zmianami.

[32] *Rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 26 maja 2004 roku w sprawie zakresu ograniczeń w sferze wykonywania pracy przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 2004, Nr 123, poz. 1293. Akt ten został uchylony z dniem 23 sierpnia 2006 roku.

[33] Załącznik nr 2 do rozporządzenia z 26 maja 2004 roku.

[34] Ibidem.

[35] Ibidem.

[36] *Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 lipca 2006 roku w sprawie zakresu ograniczeń w sferze wykonywania pracy przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 2006, Nr 141, poz. 1005. Uchylone 17 stycznia 2007 roku.

oddelegowanych do Polski w celu świadczenia usług eksportowych, dołączyli Szwajcarzy. W stosunku do nich ustawodawca wymagał zezwoleń na wykonywanie usług: budowlanych, związanych z ogrodnictwem, sprzątaniem i czyszczeniem obiektów oraz działalnością związaną z ochroną.

Ostatecznie, ograniczenia w dostępie do polskiego rynku pracy dla obywateli UE (w tym także Bułgarii i Rumunii) oraz państw EFTA zostały zniesione z dniem 17 stycznia 2007 roku. Tym samym uchylono przepisy ograniczające wykonywanie pracy przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[37]. Ułatwienia te nie objęły obywateli pochodzących z państw trzecich. Oni nadal musieli starać się o zezwolenia na pracę. Jedynie wobec Ukraińców, Białorusinów i Rosjan wprowadzono udogodnienia przy podejmowaniu prac sezonowych. Miały one wstępnie obowiązywać do 31 grudnia 2009 roku[38]. Dzięki tym zmianom nasi wschodni sąsiedzi mogli być zatrudniani na krótki okres bez zezwolenia. Czas ten obejmował 3 miesiące przypadające w ciągu kolejnych 6 miesięcy[39]. Na początku liberalizacja przepisów dotyczyła jedynie niektórych sektorów gospodarki takich, jak: uprawa roli (ogrodnictwo), chów i hodowla zwierząt. Latem 2007 roku objęła już wszystkie gałęzie[40].

2. Prawne uregulowania dotyczące zatrudnienia cudzoziemców

2.1. Umowy bilateralne dotyczące zatrudnienia

Wprowadzenie okresu przejściowego w realizacji swobodnego przepływu pracowników między Polską a „starymi" członkami UE (oprócz Wielkiej Brytanii, Szwecji, Irlandii) i Szwajcarią nie zaprzepaściło całkowitej szansy przemieszczania się osób aktywnych zawodowo. Wyjściem z tej sytuacji stały się dwustronne umowy w sprawie wymiany pracowników i stażystów.

Zdecydowana większość tych dokumentów podpisana została w latach 90. XX wieku. Ich stronami oprócz państw unijnych, byli także nasi bezpośredni sąsiedzi. Inną kategorię porozumień dwustronnych w tej dziedzinie stanowiły układy skierowane do członków rodzin personelu misji dyplomatycznej lub urzędu konsularnego zamie-

---

[37] *Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 stycznia 2007 roku uchylające rozporządzenie w sprawie zakresu ograniczeń w sferze wykonywania pracy przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 2007, Nr 7, poz. 54.

[38] § 2 pkt 27, § 3a *Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 sierpnia 2006 roku w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę*, Dz. U. 2006, Nr 156, poz. 1116 z późniejszymi zmianami. Następnie termin ten wydłużono do końca 2010 roku.

[39] Od 1 lutego 2008 roku wydłużono czas podejmowania pracy bez zezwolenia do 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy.

[40] DZ. U. 2007, Nr 120, poz. 824.

rzających podjąć pracę zarobkową na terytorium naszego państwa (zawarte z: Australią[41], Chile[42], Danią[43], USA[44], Nową Zelandią[45], Turcją[46]).

W pierwszej grupie układów dwustronnych znalazły się umowy z Francją, Hiszpanią, Belgią, Luksemburgiem oraz Szwajcarią (niebędącą członkiem UE). Odnosiły się one do angażu stażystów w państwach umawiających się stron.

Na podstawie dokumentu podpisanego ze Szwajcarią[47] w Polsce zatrudnienie mogło znaleźć do 150 Szwajcarów. Limit ten dotyczył jednego roku kalendarzowego. Pozwolenie na pracę stażyści otrzymywali bez względu na sytuację, jaka panowała na rodzimym rynku pracy – art. 5. Celem wymiany tej grupy osób było doskonalenie kwalifikacji zawodowych, pogłębianie znajomości języka państwa przyjmującego oraz poszerzanie perspektyw zawodowych. Osoba zainteresowana (w wieku między 18. a 30. rokiem życia z wykształceniem co najmniej zawodowym) zobowiązana była do samodzielnego znalezienia swojego przyszłego pracodawcy. Zezwolenie na pracę

---

[41] *Memorandum o porozumieniu zawarte w formie wymiany not między Rządem RP a Rządem Australii o wzajemnym zezwoleniu na wykonywanie pracy zarobkowej członków rodzin pracowników misji dyplomatycznej lub urzędu konsularnego Państwa wysyłającego w Państwie przyjmującym*. Porozumienie zostało podpisane 9 czerwca 2000 roku (weszło w życie 12 czerwca 2000 roku). Nie zostało jednak opublikowane, tekst – www.msz.gov.pl/bpt/documents/5662.pdf (6.05.2006).

[42] *Umowa między Rządem RP a Rządem Republiki Chile o zatrudnianiu członków rodzin pozostających na utrzymaniu członków personelu misji dyplomatycznej i urzędu konsularnego*, zawarta w Warszawie 5 lipca 1995 roku, M. P. 2008, Nr 76, poz. 676.

[43] *Umowa w formie wymiany not między Rządem Królestwa Danii i Rządem RP w sprawie wykonywania pracy zarobkowej przez osoby pozostające na utrzymaniu członków personelu dyplomatycznego, konsularnego, administracyjnego i technicznego*, podpisana 24 listopada 1998 roku (weszła w życie tego samego dnia – niepublikowana), tekst – www.msz.gov.pl/bpt/documents/7066.pdf (6.05.2006).

[44] *Porozumienie w sprawie zatrudniania członków rodzin przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych oraz organizacji międzynarodowych na terytorium RP oraz USA*, podpisane 16 maja 1991 roku (niepublikowane), www.msz.gov.pl/bpt/documents/8167.pdf (6.05.2006)

[45] *Porozumienie z dnia 14 czerwca 2007 roku między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Nowej Zelandii o wykonywaniu pracy przez członków rodzin, pozostają na utrzymaniu członków personelu misji dyplomatycznej lub urzędu konsularnego*, M. P. 2007, Nr 93, poz. 1020.

[46] *Umowa z dnia 22 marca 2004 roku między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Turcji o wzajemnym zezwoleniu na wykonywanie pracy zarobkowej przez członków rodzin członków personelu misji dyplomatycznej lub urzędu konsularnego państwa wysyłającego w państwie przyjmującym*, M. P. 2004, Nr 34, poz. 596. Na jej podstawie zezwolenie na pracę dla członków rodzin personelu misji dyplomatycznej lub urzędu konsularnego mogło zostać wydane na okres dwóch lat z możliwością przedłużania czasu zatrudnienia o kolejny analogiczny okres (traciło ono ważność z chwilą zakończenia wykonywania funkcji w charakterze członka misji dyplomatycznej lub urzędu konsularnego). Członkowie rodzin personelu misji dyplomatycznej lub urzędu konsularnego mogli podjąć pracę tylko w „dziedzinie edukacji i badań naukowych lub innych rodzajów pracy, jakie mogą być uzgodnione przez obie strony w każdym przypadku z osobna w drodze wymiany not dyplomatycznych". Zezwolenia nie udzielano osobom, które pracowały nielegalnie w państwie przyjmującym, weszły w konflikt z prawem, naruszyły przepisy dotyczące opodatkowania lub ubezpieczenia społecznego. Odmawiano także wydania zezwolenia na pracę ze względu na bezpieczeństwo narodowe.

[47] *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Konfederacji Szwajcarskiej w sprawie wymiany stażów zawodowych, sporządzona w Bernie w dniu 11 czerwca 1993 roku*, Dz. U. 1994, Nr 100, poz. 485.

udzielane było na 1 rok (z możliwością przedłużenia o kolejne 6 miesięcy). W tym okresie stażysta nie mógł wykonywać innej pracy oraz zmienić miejsca zatrudnienia (chyba że właściwe organy władzy wydały taką zgodę – art. 6).

Znacznie większa grupa stażystów mogła przybyć do Polski z Francji[48]. Roczny limit obejmował 1000 osób[49]. Umowa ta odnosiła się do podmiotów rozpoczynających pracę lub już pracujących zawodowo. Od kandydatów wymagano: posiadania odpowiedniego wieku od 18 do 35 lat, ukończenia co najmniej szkoły zawodowej i znajomości języka kraju przyjmującego w stopniu niezbędnym do wykonywania zawodu (art. 2). Czas stażu wynosił 1 rok i mógł być przedłużony do 18 miesięcy u tego samego pracodawcy. Intencją umawiających się stron było „poszerzenie perspektyw zawodowych [...] oraz pogłębienie znajomości i zrozumienia kraju przyjmującego i jego języka" (art. 1).

W Polsce staże zawodowe mogli odbywać także obywatele Belgii[50] i Luksemburga[51]. Osoby te musiały być w wieku od 18 do 30 lat oraz dysponować dokumentem potwierdzającym przygotowanie do wykonywania zawodu. Staż przewidziano na rok, z możliwością przedłużenia o kolejne 6 miesięcy. Grupa objęta wymianą z Belgią mogła liczyć 250 osób, a z Luksemburgiem 30 osób (na rok). Stan ten mógł ulec zwiększeniu w zależności od sytuacji na rynku pracy.

Czynnik ten miał także wpływ na wielkość wymiany pracowników z Hiszpanią[52]. W umowie nie określono jednak rocznych limitów zatrudnienia na stałe, sezonowo

---

[48] *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Francuskiej w sprawie wymiany stażów zawodowych, sporządzona w Auxerre w dniu 29 września 1990 roku*, Dz. U. 1994, Nr 100, poz. 489. Kraje zawarły ponadto Umowę o zatrudnieniu pracowników sezonowych z dnia 20 maja 1992 roku oraz *Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Francuskiej o współpracy w dziedzinie pracy, zatrudnienia i szkolenia zawodowego*, sporządzono w Paryżu dnia 14 kwietnia 1994 roku (weszło w życie 12 czerwca 1997 roku), tekst: www.msz.gov.pl/bpt/documents/7133.pdf (6.05.2006). Poza wyżej wymienionym aktami prawnymi swą moc zachowała także *Konwencja w przedmiocie emigracji i imigracji, zawarta pomiędzy Rzecząpospolitą Polską a Rzecząpospolitą Francuską*, Dz. U. 1920, Nr 41, poz. 246.

[49] W latach 1995–1997 obydwie strony nie wykorzystały go. Zainteresowanie było niewielkie. W 1995 roku do Krajowego Urzędu Pracy nadesłano 3 oferty anonimowe, a w kolejnych dwóch latach ani jednej www.nik.gov.pl/wyniki_kontroli/dokumenty/1998025.doc (15.08.2005).

[50] *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Królestwa Belgii w sprawie zatrudniania stażystów*, sporządzono w Warszawie dnia 4 października 1990 roku. Tekst umowy (brak danych o dacie wejścia jej w życie i publikacji) – www.msz.gov.pl/bpt/documents/6322.pdf (6.05.2006). W zakresie zatrudnienia Polska i Belgia podpisały również 28 listopada 1989 roku umowę o współpracy w dziedzinie pracy (brak informacji dotyczących daty jej wejścia w życie i publikacji). W umowie obie strony zobowiązały się do wzajemnej współpracy w zakresie wymiany wiedzy o rynku pracy, doświadczeń i informacji dotyczących zatrudnienia, promowania pracy i bezpieczeństwa. Poparły wymianę specjalistów oraz szkolenia w dziedzinie zarządzania. Tekst www.msz.gov.pl/bpt/documents/8577.pdf (6.05.2006).

[51] *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Wielkiego Księstwa Luksemburga w sprawie zatrudniania stażystów*, sporządzono w Luksemburgu dnia 29 października 1996 roku wraz z Protokołem wykonawczym z 23 grudnia 2002 roku. Umowa ta weszła w życie 6 września 2003 roku (nie została opublikowana), tekst – www.msz.gov.pl/bpt/documents/7712.pdf (6.05.2006).

[52] *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Królestwa Hiszpanii w sprawie zasad i warunków wzajemnego przepływu pracowników między obu Państwami*, podpisana w Warszawie 21 maja 2002 roku, Dz. U. 2004, Nr 216, poz. 2191. Obowiązuje od 13 lutego 2004 roku.

czy czasowo. Sprecyzowano jedynie czas, w jakim ww. osoby mogły pracować. I tak, w przypadku osób zatrudnionych w charakterze pracownika stałego okres początkowy mógł trwać przynajmniej jeden rok, a pracowników sezonowych lub zatrudnionych czasowo nie dłużej niż 9 miesięcy w roku (art. 1 ust. 1). Porozumienie z Hiszpanią dotyczyło także wymiany praktykantów. Osoby pochodzące z tego państwa mogły odbywać w Polsce staż przez okres 12 miesięcy z możliwością przedłużenia o kolejne 6. Co roku z wymiany tej mogło skorzystać maksymalnie 50 osób.

Drugą kategorię umów odnoszących się do kwestii angażu pracowników zagranicznych, stanowiły porozumienia zawarte przez Polskę z jej sąsiadami. Wśród nich znalazły się dokumenty podpisane z:

– Niemcami[53]. Układ z 1990 roku umożliwił podejmowanie pracy przez tzw. pracowników – gości (pochodzących z obszaru umawiających się stron). Kandydaci musieli posiadać co najmniej wykształcenie zawodowe i być w wieku między 18. a 35. rokiem życia. Celem tej wymiany było podnoszenie kwalifikacji zawodowych i językowych. Zatrudnienie mogło trwać przez okres 12 miesięcy z możliwością przedłużenia do 18 (art. 2). Zezwoleń na pracę udzielano „niezależnie od sytuacji na rynku pracy i jej rozwoju". Strony ustaliły roczny limit wymiany na poziomie 1000 osób[54];
– Czechami i Słowacją (rządy obu tych państw przejęły po rozpadzie Czechosłowacji umowę w drodze sukcesji prawnej[55]). Akt ten przewidywał zatrudnianie pracowników (bez limitu jedynie pod kontrolą urzędów pracy umawiających się stron) w następujących okresach: bezterminowo, do 3 miesięcy oraz 1 miesiąca dla uczniów i studentów odbywających praktyki produkcyjne;

---

[53] *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec w sprawie zatrudnienia pracowników w celu podnoszenia ich kwalifikacji zawodowych i językowych (pracowników–gości), sporządzona w Warszawie w dniu 7 czerwca 1990 roku*, Dz. U. 1994, Nr 100, poz. 487. Umowę tę zawarto na okres trzech lat z możliwością przedłużenia, jeśli żadna ze stron wcześniej jej nie wypowie. Poza nią, obydwie strony zawarły także *Porozumienie między Rządem PRL a Rządem RFN o uproszczeniu wymogów związanych z zatrudnieniem skierowanych pracowników* (w formie wymiany not), podpisane 23 sierpnia 1979 roku (niepublikowane), tekst – www.msz.gov.pl/bpt/documents/9087.pdf (5.06.2006). Dokument ten stanowił, iż od pracowników zatrudnianych w przedsiębiorstwach (w celach budowlanych i montażowych wskazanych w porozumieniu) przez okres 12 miesięcy nie będzie wymagane zezwolenie na pracę. Okres ten mógł być przedłużony do zakończenia prac. W porozumieniu mowa była także o pracownikach kontraktowych, którzy zobowiązani byli posiadać zezwolenie na pracę (udzielane przez właściwy urząd w trybie przyspieszonym). Porozumienie to obejmowało swym zasięgiem Berlin Zachodni. Innym wspólnym dokumentem była również *Umowa między Rządem RP a Rządem RFN o współpracy w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego kadr fachowych i kierowniczych w gospodarce*, podpisana 2 maja 1990 roku (niepublikowana), tekst – www.msz.gov.pl/bpt/documents/6366.pdf (5.06.2006).

[54] Umowa przewidywała zmianę limitu po wcześniejszym uzgodnieniu stron.

[55] *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej o wzajemnym zatrudnianiu obywateli polskich i czesko-słowackich*, sporządzono w Pradze dnia 16 czerwca 1992 roku (nieopublikowana), w: K. Głąbicka, *Zatrudnianie obywateli polskich za granicą i cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 1999, s. 71, 79–81 oraz www.msz.gov.pl/bpt/documents/7904.pdf (6.05.2006).

– Białorusią[56], Litwą[57], Rosją[58] i Ukrainą[59]. W przypadku tych porozumień podstawą nawiązania stosunku pracy była umowa o pracę (zawierana na rok z możliwością wydłużenia o 6 miesięcy) lub kontrakt podpisany między podmiotami gospodarczymi umawiających się stron (na 24 i 30 miesięcy). W układach zastrzeżono, że osoby zatrudnione nie mogły podjąć żadnej dodatkowej działalności zarobkowej. Po upływie okresu zatrudnienia zostały zobowiązane do opuszczenia granic państwa, w którym wykonywały pracę.

Wyżej wymienione umowy bilateralne w sprawie wymiany pracowników miały istotne znaczenie do momentu wejścia Polski w struktury europejskie (układ o stowarzyszeniu naszego kraju z WE z 1991 roku nie przyniósł żadnych przełomowych zmian w tej materii[60]). Obecnie niektóre z nich straciły już na aktualności, ponieważ sygnatariusze porozumień wprowadzili między sobą nieskrępowany przepływ pracowników. Dotyczyło to umów z Czechami, Słowacją, Litwą, Hiszpanią, Francją i Luksemburgiem.

2.2. Zatrudnienie cudzoziemców w polskim ustawodawstwie[61]

Podpisanie Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Polską a Wspólnotami Europejskimi w dniu 16 grudnia 1991 roku[62] miało doniosłe znacze-

---

[56] *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o wzajemnym zatrudnianiu pracowników*, sporządzona w Warszawie dnia 27 września 1995 roku (weszła w życie 26 lutego 1996 roku), w: ibidem, s. 79 oraz www.msz.gov.pl/bpt/documents/6803.pdf (6.05.2006).

[57] *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o wzajemnym zatrudnianiu pracowników*, sporządzona w Wilnie w dniu 26 września 1994 roku, w: ibidem, s. 72, 80. Dokument ten utracił swą moc obowiązywania z dniem 7 lutego 2005 roku (na podstawie Oświadczenia rządowego z dnia 13 września 2005 roku w sprawie zmiany zakresu obowiązywania, polegającej na wcześniejszym zakończeniu mocy obowiązującej *Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o wzajemnym zatrudnianiu pracowników*, podpisanej w Wilnie 26 września 1994 roku, M. P. 2005, Nr 82, poz. 1157).

[58] *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach zatrudnienia obywateli polskich na terytorium Federacji Rosyjskiej oraz obywateli rosyjskich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, sporządzona w Moskwie w dniu 15 marca 1994 roku (weszła w życie 14 czerwca 1994 roku), w: ibidem, s. 72 oraz www.msz.gov.pl/bpt/documents/7557.pdf (6.05.2006).

[59] *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o wzajemnym zatrudnianiu pracowników*, sporządzona w Warszawie w dniu 16 lutego 1994 roku (weszła w życie 19 grudnia 1994 roku), w: ibidem, s. 71, 81–81 oraz www.msz.gov.pl/bpt/documents/5990.pdf (6.05.2006).

[60] We wstępie tego dokumentu sygnatariusze nie odnieśli się w ogóle do pełnej lub ograniczonej swobody poruszania się pracowników. Spośród czterech podstawowych wolności, w układzie, przewidziano tylko stopniowe wprowadzenie swobody przepływu towarów (części III). *Układ Europejski z 16 grudnia 1991 roku ustanawiający stowarzyszenie między Rzecząpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z drugiej strony sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 roku*, Dz. U. 1994, Nr 11, poz. 38.

[61] Według stanu na dzień 31 grudnia 2007 roku

[62] *Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzecząpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony*, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 roku, Dz. U. 1994, Nr 11, poz. 38.

nie dla kształtu naszego systemu prawnego. Wówczas rozpoczął się proces europeizacji krajowego ustawodawstwa.

Wśród wielu dziedzin objętych koniecznością dostosowania do norm unijnych znalazła się kwestia zatrudnienia cudzoziemców w Polsce. Prace ustawodawcze w tym zakresie poszły w czterech kierunkach. Pierwszy z nich dotyczył zasad przemieszczania się osób, drugi systemu informacji o rynku pracy, a pozostałe koncentrowały się wokół zagadnień koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego pracowników migrujących oraz uznawania ich kwalifikacji zawodowych.

Zmagania legislatorów zakończyły się przyjęciem ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w dniu 20 kwietnia 2004 roku[63]. Była to druga, po ustawie z 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu[64], norma prawa wewnętrznego, która odniosła się do cudzoziemców zamierzających wykonywać pracę zarobkową lub wykonujących ją na terytorium naszego kraju[65]. Do obcokrajowców, będących podmiotem tej ustawy, zaliczono:

a) obywateli państw członkowskich UE, EOG nienależących do UE oraz krajów niebędących stronami umowy o EOG, którzy mogli korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi;
b) osoby posiadające status uchodźcy nadany w Polsce, zgodę na pobyt tolerowany, zezwolenie na osiedlenie się lub zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 13 *ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach*;
c) członków rodziny cudzoziemca (o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt 13 lub art. 54 *ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach*) posiadających zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony;
d) osoby korzystające z ochrony czasowej w RP;
e) osoby ubiegające się w Polsce o nadanie statusu uchodźcy, którym po upływie roku od dnia złożenia wniosku nie została wydana decyzja w pierwszej instancji i przyczyna przedłużenia postępowania nie leżała po ich stronie;
f) osoby, którym właściwy organ udzielił zezwolenia na pracę na terytorium Polski (art. 1 ust. 3 pkt 2).

Poza wyżej wymienionymi grupami ustawa miała także zastosowanie wobec cudzoziemców:

---

[63] Dz. U. 2004, Nr 99, poz. 1001. W 2008 roku parlament ujednolicił tekst ustawy z 2004 roku, Dz. U. 2008, Nr 69, poz. 415.

[64] *Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu* (tekst jednolity), Dz. U. 2003, Nr 58, poz. 514.

[65] Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, wykonywanie pracy przez cudzoziemców oznaczało „zatrudnienie, wykonywanie innej pracy zarobkowej lub pełnienie funkcji w zarządach osób prawnych, które uzyskały wpis do rejestru przedsiębiorców na podstawie przepisów o Krajowym Rejestrze Sądowym lub są spółkami kapitałowymi w organizacji" (art. 2 ust. 1 pkt 40).

– członków rodzin obcokrajowców, którzy byli obywatelami państw członkowskich UE, EOG nienależących do UE, krajów niebędących stronami umowy o EOG, którzy mogli korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi;
– członków rodzin obywateli polskich, którzy uzyskali zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium Polski lub przebywali na podstawie wizy, jeżeli przed jej wydaniem posiadali zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony.

Zgodnie z treścią ustawy zatrudnienie cudzoziemca wymagało uzyskania zezwolenia na pracę. Dokument ten wydawał wojewoda właściwy ze względu na siedzibę pracodawcy, a w przypadku województwa mazowieckiego – Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Warszawie oraz jego zastępcy. Zezwolenie to konieczne było w przypadku, gdy cudzoziemiec wykonywał pracę:
– w podmiocie mającym siedzibę na obszarze RP;
– u pracodawcy zagranicznego i był delegowany do Polski w celu realizacji usługi eksportowej;
– u pracodawcy zagranicznego i był delegowany przez niego do podmiotu mającego siedzibę na terytorium RP, na okres przekraczający 30 dni w roku, w celu wypełnienia określonego zadania określonego w innym trybie, niż realizacja usługi eksportowej (art. 88 ust. 1).

Procedura uzyskania zezwolenia na pracę uzależniona była od statusu pobytu cudzoziemca w Polsce. Jeśli posiadał on stosowną wizę (lub zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium Polski lub zaświadczenie o zarejestrowaniu pobytu obywatela UE, lub kartę pobytu członka rodziny obywatela UE), to tryb przyznania pozwolenia był uproszczony. W tym przypadku odpowiedni podmiot[66] występował bezpośrednio z wnioskiem o wydanie zezwolenia do wojewody właściwego ze względu na siedzibę pracodawcy (art. 88 ust. 3)[67]. W sytuacji, gdy obcokrajowiec nie posiadał jednego z wyżej wymienionych dokumentów (regulujących status pobytu), podstawą pozyskania zezwolenia było wcześniejsze otrzymanie przez pracodawcę przyrzeczenia. Było ono niezbędne w procesie legalizacji pobytu na terenie Polski w związku z realizacją pracy.

Przyrzeczenia i zezwolenia wydawane były na określony czas, stanowisko lub rodzaj wykonywanej pracy oraz dla konkretnej osoby (art. 88 ust. 8). Koszty uzyskania i przedłużenia zezwolenia na pracę dla obcokrajowca ponosił pracodawca[68]. Wojewoda,

---

[66] Kwestie te regulował art. 88 ust. 5–6.

[67] Tryb i warunki wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca określało Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 21 lipca 2006 roku, Dz. U. 2006, Nr 141, poz. 1002 (uchylone przez *Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 roku w sprawie wydawania zatrudnienia na pracę cudzoziemca*, Dz. U. 2009, Nr 16, poz. 84).

[68] Ich wysokość uzależniona była między innymi od: rodzaju wykonywanej pracy, kwalifikacji zawodowych cudzoziemca, okresu wykonywania przez niego pracy (art. 90a ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy). Rozwinięciem tej kwestii zajęło się *Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 roku w sprawie wysokości wpłaty dokonywanej w związku ze złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca*, Dz. U. 2007, Nr 195, poz. 1409.

wydając te dokumenty, kierował się sytuacją na lokalnym rynku pracy[69] oraz kryteriami, które nie pozwalały dyskryminować kandydatów ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, narodowość, orientację seksualną, przekonania polityczne, wyznanie religijne ani ze względu na przynależność związkową.

Z obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę zwolnieni byli w Polsce cudzoziemcy:

1) posiadający: prawo stałego pobytu, status uchodźcy nadany w kraju, zezwolenie na osiedlenie się w Polsce, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, zgodę na pobyt tolerowany, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 10, 11, 13, 16–18 *ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach*;
2) korzystający z ochrony czasowej;
3) członkowie rodziny obywatela polskiego będący obywatelami państw członkowskich UE, EOG nienależących do UE, krajów niebędących stronami umowy o EOG, którzy mogli korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi;
4) małżonek obywatela polskiego niebędący obywatelem państw członkowskich UE, EOG nienależących do UE, krajów niebędących stronami umowy o EOG, który mógł korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, jeżeli posiadał zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium kraju udzielone w związku z zawarciem związku małżeńskiego;
5) zstępni obywatela polskiego lub cudzoziemca – małżonka obywatela polskiego, niebędącego obywatelem państw członkowskich UE, EOG nienależących do UE, krajów niebędących stronami umowy o EOG, którzy mogli korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, jeżeli posiadali zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony na obszarze Polski;
6) członkowie rodziny cudzoziemca[70]:
   – „będący małżonkiem tego cudzoziemca posiadającym zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej udzielone w związku z zawarciem związku małżeńskiego,
   – posiadający zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej udzielone na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 7 lub 14 ustawy

---

[69] Ustawodawca uwzględnił to w odrębnym *Rozporządzeniu w sprawie określenia przypadków, w których przyrzeczenia i zezwolenia na pracę cudzoziemca wydawane były bez względu na sytuację na lokalnym rynku pracy i kryteria wydawania przyrzeczeń i zezwoleń na pracę cudzoziemców*, Dz. U. 2006, Nr 141, poz. 1004.

[70] Obcokrajowiec ten musiał: posiadać status uchodźcy nadany w kraju lub zezwolenie na osiedlenie się, zamieszkanie na czas oznaczony, pobyt rezydenta długoterminowego WE, zgodę na pobyt tolerowany lub korzystać z ochrony czasowej, posiadać w Polsce zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony udzielone w związku z okolicznością, o której była mowa w art. 53 ust. 1 pkt 13, 17 lub 18 art. 53 ust. 1 pkt 10, 11, 13 i 16–18 *ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach* (art. 87 ust. 1 pkt 6 *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*).

z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach lub będący zstępnymi cudzoziemca posiadającego zgodę na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli uzyskali zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub będący zstępnymi cudzoziemca korzystającego z ochrony czasowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli uzyskali zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium Rzeczypospolitej" (art. 87 ust. 1 pkt 6 lit. a, b);

7) posiadający zezwolenia na pracę na podstawie odrębnych przepisów (ustawy o szkolnictwie wyższym[71], ustawy o PAN[72], ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych[73], ustawy o Międzynarodowym Instytucie Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie[74], rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej o wykonywaniu pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę[75], ustawy o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej, art. 116[76]);
8) będący obywatelami państw członkowskich UE, EOG nienależących do UE, krajów niebędących stronami umowy o EOG, którzy mogli korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi. Do tego grona zaliczali się ponadto:
   – członkowie ich rodzin,
   – zstępni małżonka tych cudzoziemców (w wieku do 21 lat lub pozostający na utrzymaniu tych cudzoziemców lub ich małżonka) oraz wstępni tych cudzoziemców lub ich małżonka, pozostający na utrzymaniu tych cudzoziemców lub ich małżonka (art. 87 ust. 1 pkt 8).

Poza wyżej wymienionymi przypadkami Minister Pracy i Polityki Społecznej w odrębnym rozporządzeniu przewidział także kilkadziesiąt innych sytuacji, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej było dopuszczalne bez zezwolenia na pracę[77]. Źródłem tych okoliczności

---

[71] *Ustawa z dnia 27 lipca 2005 roku Prawo o szkolnictwie wyższym*, Dz. U. 2005, Nr 164, poz. 1365. Art. 109 ust. 3 dopuszczał zatrudnienie cudzoziemca na uczelni bez zezwolenia.

[72] *Ustawa z dnia 25 kwietnia 1997 roku o Polskiej Akademii Nauk*, Dz. U. 1997, Nr 75, poz. 469 z późniejszymi zmianami. Na podstawie art. 74 w placówkach PAN, cudzoziemcy zatrudnieni na etacie – nauczyciela języków obcych, profesora, docenta, adiunkta i asystenta nie musieli ubiegać się o zezwolenie i zgodę dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy.

[73] *Ustawa z dnia 25 lipca 1985 roku o jednostkach badawczo-rozwojowych*, Dz. U. 2008, Nr 159, poz. 993 (tekst jednolity) – art. 33 ust. 5 pkt 2 i ust. 6.

[74] *Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 roku o Międzynarodowym Instytucie Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie*, Dz. U. 1997, Nr 106, poz. 674. Art. 17 stanowił, iż zatrudnienie na stanowiskach: profesora, badacza, pracownika administracyjnego, technicznego i obsługi i asystenta następowało bez konieczności uzyskania pozwolenia i zgody organu zatrudnienia.

[75] Dz. U. 2006, Nr 156, poz. 1116. Rozporządzenie to uchylone zostało przez *Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lipca 2011 roku w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę*, Dz. U. 2011, Nr 155, poz. 919.

[76] Dz. U. 2006, Nr 234, poz. 1695 (tekst ustawy ujednolicony – Dz. U. 2009, Nr 189, poz. 1472).

[77] *Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 sierpnia 2006 roku w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę*, Dz. U.

były: umowy i porozumienia międzynarodowe, programy szkoleniowe lub doradcze prowadzone w ramach Unii, specyfika wykonywanego zawodu i charakter pracy (na przykład nauczyciel języków obcych, stały korespondent zagranicznych środków masowego przekazu, artysta, osoba duchowna, sportowcy, studenci studiów dziennych), a także szczególny status, który był podstawą udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na zamieszkanie (na przykład obywatele Turcji po upływie czteroletniego okresu legalnego zatrudnienia w Polsce, ich członkowie rodzin, będący we wspólnocie domowej minimum 5 lat na terenie naszego kraju, obywatele państw przygranicznych wykonujący pracę w okresie nieprzekraczającym 3 miesięcy w ciągu kolejnych 6 miesięcy, jeżeli otrzymali oni oświadczenie o zamiarze powierzenia im wykonywania pracy od pracodawcy – przepis ten miał zastosowanie do 31 grudnia 2009 roku).

2.3. Uznanie kwalifikacji nabytych

Wzajemne uznawanie kwalifikacji zawodowych jest jednym z podstawowych warunków istnienia swobody przepływu pracowników. W celu realizacji tej wolności prawo wspólnotowe przewiduje honorowanie kwalifikacji zawodowych w dowolnym miejscu Unii Europejskiej. W gestii władz państw członkowskich leży jedynie określenie warunków tego uznania.

System uznawania kwalifikacji zawodowych dzielił profesje na dwie grupy:

– nieregulowane, których wykonywanie nie wiązało się z uznaniem kwalifikacji. W tym przypadku nie miały zastosowania dyrektywy unijne, a o zatrudnieniu decydowały czynniki rynkowe i pracodawca;
– regulowane[78], uzależnione od spełnienia specjalnych warunków (na przykład: ukończenia studiów, zdanych egzaminów, posiadania certyfikatu) oraz potwierdzenia dyplomów i posiadanych kwalifikacji zawodowych. Honorowanie kwalifikacji opierało się na prawie wspólnotowym, którego trzon stanowiły dyrektywy sektorowe i ogólne – zebrane w jedną całość w 2005 roku (dyrektywa 2005/36/WE).

Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 roku w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych w rozdziale III tytułu II

2006, Nr 156, poz. 1116 z późniejszymi zmianami. Uchylone przez *Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lipca 2011 roku w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę*, Dz. U. 2011, Nr 155, poz. 919.

[78] Zawodem regulowanym była „działalność zawodowa lub zespół działalności zawodowych, których podjęcie, wykonywanie, lub jeden ze sposobów wykonywania wymaga bezpośrednio bądź pośrednio, na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych posiadania specjalnych kwalifikacji zawodowych: w szczególności używania tytułu zawodowego zastrzeżonego na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych dla osób posiadających odpowiednie kwalifikacje zawodowe, stanowi sposób wykonywania działalności zawodowej" (art. 3 ust. 1a *Dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 roku w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych*, Dz.U.UE.L. 2005.255.22).

uregulowała ogólny system uznawania dokumentów w celu potwierdzenia posiadanych kwalifikacji. Dotyczyło to zawodów regulowanych, niezakwalifikowanych do systemu sektorowego, w stosunku do których nie obowiązywało automatyczne honorowanie dyplomów. W myśl dyrektywy, objęci nim zostali absolwenci, którzy:
– ukończyli co najmniej trzy lata studiów i uzyskali uprawnienia do wykonywania zawodu lub
– posiadali dyplom ukończenia kształcenia na poziomie pomaturalnym trwającym przynajmniej 1 rok lub
– dysponowali świadectwem szkoły średniej o charakterze ogólnym, technicznym, zawodowym lub
– uzyskali poświadczenie kompetencji wydane przez właściwy organ.

Dyrektywa ta wymagała, aby kwalifikacje nabyte w jednym z państw członkowskich zostały uznane w drugim, pod warunkiem, że nie było żadnych różnic w programie nauczania. Państwa członkowskie miały prawo do określenia minimalnego poziomu kwalifikacji dla danego zawodu w celu zagwarantowania świadczenia usług na odpowiednim poziomie. W przypadku braku harmonizacji minimalnych wymogów dotyczących kształcenia w zawodach objętych systemem ogólnym, państwo przyjmujące mogło zastosować tzw. środek wyrównawczy. Oznaczało to, że właściwy organ mógł skierować osobę na staż adaptacyjny lub test umiejętności. Dopiero po odbyciu jednego z nich zainteresowany miał prawo do wykonywania zawodu regulowanego na tych samych zasadach co obywatele państwa przyjmującego, którzy uzyskali odpowiednie kwalifikacje w kraju.

W systemie ogólnym każde państwo członkowskie samodzielnie ustalało liczbę i rodzaj zawodów regulowanych oraz zasady uznawania kwalifikacji do ich wykonywania. W naszym kraju lista ta obejmowała ponad 300 zawodów, specjalności i stanowisk pracy (wykaz ten był płynny).

Polska, akceptując postanowienia *acquis communautaire* w tej dziedzinie, przyjęła ustawę o zasadach uznania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej[79].

Zgodnie z materią tego aktu, postępowanie w sprawie uhonorowania kwalifikacji wszczynano na wniosek zainteresowanego. Wnioskodawca mógł być obywatelem państw członkowskich UE, EFTA – stron umowy o EOG lub Szwajcarii.

Podanie o uznanie kwalifikacji kierowane było do właściwego organu określonego w przepisach *ustawy z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej*[80], natomiast postanowienie w sprawach o uznanie leżało w gestii organu, podejmującego takie decyzje wobec osób, które uzyskały odpowiednie kwalifikacje do wykonywania zawodu w naszym kraju.

---

[79] *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 roku o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych*, Dz. U. 2001, Nr 87, poz. 954 z późniejszymi zmianami (uchylona przez *ustawę z dnia 18 marca 2008 roku o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Dz. U. 2008, Nr 63, poz. 394).

[80] Dz. U. 2007, Nr 65, poz. 437 (tekst jednolity).

Korzystając z uregulowań unijnych, polski ustawodawca zastrzegł możliwość odbycia przez wnioskodawcę stażu adaptacyjnego[81] lub przystąpienia do testu umiejętności[82]. Miało to miejsce w sytuacjach, w których:
– program kształcenia lub szkolenia odbytego przez wnioskodawcę w jego państwie różnił się znacząco od programu wymaganego w Polsce;
– zakres wykonywanego w państwie wnioskodawcy zawodu różnił się znacząco od zakresu tego zawodu w Polsce, a różnica ta odnosiła się do określonego kształcenia lub szkolenia w naszym państwie (art. 11 ust. 1).

Staż adaptacyjny nie mógł przekraczać okresu 3 lat. Koszt jego odbycia albo przeprowadzenia testu umiejętności ponosiła osoba wnioskująca. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy wybór między stażem adaptacyjnym a testem umiejętności nie dotyczył zawodów regulowanych, których wykonywanie wiązało się z dokładną znajomością języka polskiego oraz z udzielaniem porad i pomocy związanej z polskim prawem (listę zawodów określono w rozporządzeniu) lub w stosunku do których Komisja Europejska pozytywnie rozpatrzyła wniosek Polski w sprawie wyłączenia możliwości wyboru przez wnioskodawcę (dotyczyło to na przykład zawodu doradcy podatkowego. W tym przypadku zainteresowany był zobligowany do zdania testu umiejętności[83]).

Szczegółowe zasady dotyczące warunków, sposobu oraz trybu odbywania stażu adaptacyjnego i przeprowadzenia testu umiejętności określone zostały w rozporządzeniach. Polskie ustawodawstwo przewidywało środki kompensacyjne (staż adaptacyjny, test umiejętności) dla następujących grup zawodowych i dziedzin (według stanu z dnia 31 grudnia 2007 roku):
– pilot wycieczek[84],
– górnicze zawody regulowane[85],
– zawody regulowane w dziedzinie geologii[86],

---

[81] Zgodnie z ustawą staż adaptacyjny był „to okres przysposobienia do samodzielnego wykonywania zawodu regulowanego, odbywanego w ramach stosunku pracy lub na podstawie umowy cywilnoprawnej, pod nadzorem wykwalifikowanego przedstawiciela zawodu regulowanego" (art. 2 pkt 16 *ustawy o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych*).

[82] Test umiejętności „to czynności mające na celu sprawdzenie, z uwzględnieniem wymagań zawodu regulowanego, zakresu i poziomu wiedzy zawodowej wnioskodawcy niezbędnej do wykonywania tego zawodu" (art. 2 pkt 17 *ustawy o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych*).

[83] *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 21 kwietnia 2004 roku w sprawie zawodu regulowanego, w przypadku którego wyłączone jest uprawnienie do wyboru stażu adaptacyjnego albo testu umiejętności*, Dz. U. 2004, Nr 87, poz. 820.

[84] *Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 25 lipca 2005 roku w sprawie stażu adaptacyjnego oraz testu umiejętności przeprowadzanych w toku postępowania w sprawie uznania kwalifikacji do podejmowania lub wykonywania działalności pilota wycieczek*, Dz. U. 2005, Nr 151, poz. 1265.

[85] *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 listopada 2007 roku w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności w toku postępowania w sprawie uznania kwalifikacji do wykonywania górniczych zawodów regulowanych*, Dz. U. 2007, Nr 221, poz. 1647.

[86] *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 listopada 2007 roku w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności w toku postępowania o uznanie kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych w dziedzinie geologii*, Dz. U. 2007, Nr 216, poz. 1611.

– przewodnik turystyczny[87],
– medyczne zawody regulowane (z wyjątkiem zawodu lekarza, lekarza dentysty, pielęgniarki, położnej, farmaceuty)[88],
– kultura fizyczna i sport[89],
– inżynier pożarnictwa, technik pożarnictwa lub strażak[90],
– pracownik ochrony[91],
– pośrednik pracy i doradca zawodowy[92],
– agent celny[93],
– leśnictwo[94],
– rzeczoznawca w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych[95],
– konserwator zabytków ruchomych i nieruchomych, konserwator zabytkowej zieleni i archeolog[96],
– niektóre zawody filmowe (kaskader filmowy i kaskader filmowy – koordynator)[97],

---

[87] *Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 7 października 2005 roku w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności przeprowadzanych w toku postępowania o uznanie kwalifikacji do wykonywania zawodu przewodnika turystycznego*, Dz. U. 2005, Nr 214, poz. 1805.

[88] *Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 lipca 2005 roku w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności w toku postępowania o uznanie kwalifikacji do medycznych zawodów regulowanych*, Dz. U. 2005, Nr 152, poz. 1270.

[89] *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 15 lutego 2005 roku w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności w toku postępowania o uznanie kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych w dziedzinie kultury fizycznej i sportu*, Dz. U. 2005, Nr 33, poz. 294.

[90] *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 stycznia 2005 roku w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności w toku postępowania w sprawie uznania nabytych w niektórych państwach kwalifikacji do wykonywania zawodu inżyniera pożarnictwa, technika pożarnictwa lub strażaka*, Dz. U. 2005, Nr 11, poz. 85.

[91] *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lipca 2005 roku w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności w toku postępowania w sprawie uznania nabytych w niektórych państwach kwalifikacji do wykonywania zawodu pracownika ochrony*, Dz. U. 2005, Nr 151, poz. 1269.

[92] *Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 kwietnia 2006 roku w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności w toku postępowania o uznanie kwalifikacji do wykonywania zawodu pośrednika pracy i doradcy zawodowego*, Dz. U. 2006, Nr 60, poz. 425.

[93] *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 lipca 2005 roku w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności w toku postępowania o uznanie kwalifikacji do wykonywania zawodu agenta celnego*, Dz. U. 2005, Nr 139, poz. 1165.

[94] *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 czerwca 2005 roku w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności w toku postępowania w sprawie o uznanie kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych w dziedzinie leśnictwa*, Dz. U. 2005, Nr 129, poz. 1084.

[95] *Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 czerwca 2004 roku w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodu regulowanego rzeczoznawca w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych*, Dz. U. 2004, Nr 160, poz. 1670.

[96] *Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 23 kwietnia 2004 roku w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności odbywanych w toku postępowania o uznanie nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodu konserwatora zabytków ruchomych, konserwatora zabytków nieruchomych, konserwatora zabytkowej zieleni i archeologa*, Dz. U. 2004, Nr 101, poz. 1052.

[97] *Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 23 kwietnia 2004 roku w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności odbywanych w toku postępowania o uznanie nabytych w państwach człon-*

– zawody bibliotekarskie[98],
– syndyk[99],
– pracownik socjalny[100],
– aktuariusz[101],
– animator kultury[102],
– zawody z zakresu budownictwa wodnego[103],
– nauczyciel[104],
– kultura fizyczna i sport[105],
– detektyw[106],
– bezpieczeństwo jądrowe i ochrona radiologiczna[107],
– usług prowadzenia ksiąg rachunkowych[108],

---

kowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania niektórych zawodów filmowych, Dz. U. 2004, Nr 101, poz. 1051.

[98] *Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 23 kwietnia 2004 roku w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności odbywanych w toku postępowania o uznanie nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów bibliotekarskich*, Dz. U. 2004, Nr 101, poz. 1050.

[99] *Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 kwietnia 2005 roku w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności w toku postępowania w sprawie uznania kwalifikacji do sprawowania funkcji syndyka w Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 2005, Nr 68, poz. 605.

[100] *Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 21 lipca 2005 roku w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności w toku postępowania o uznanie kwalifikacji do wykonywania zawodu pracownika socjalnego*, Dz. U. 2005, Nr 145, poz. 1217.

[101] *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 marca 2005 roku w sprawie stażu adaptacyjnego oraz testu umiejętności w toku postępowania o uznanie kwalifikacji do wykonywania zawodu aktuariusza*, Dz. U. 2005, Nr 61, poz. 534.

[102] *Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 23 kwietnia 2004 roku w sprawie stażu adaptacyjnego oraz testu umiejętności w toku postępowania o uznanie nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodu animator kultury*, Dz. U. 2004, Nr 101, poz. 1049.

[103] *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 kwietnia 2004 roku w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności w toku postępowania o uznanie nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych w dziedzinie budownictwa wodnego*, Dz. U. 2004, Nr 89, poz. 862.

[104] *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 15 lutego 2005 roku w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności w toku postępowania o uznanie kwalifikacji do wykonywania zawodu nauczyciela*, Dz. U. 2005, Nr 36, poz. 318.

[105] *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 15 lutego 2005 roku w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności w toku postępowania o uznanie kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych w dziedzinie kultury fizycznej i sportu*, Dz. U. 2005, Nr 33, poz. 294.

[106] *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 lutego 2005 roku w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności w toku postępowania w sprawie uznania nabytych w niektórych państwach kwalifikacji do wykonywania zawodu detektywa*, Dz. U. 2005, Nr 30, poz. 261.

[107] *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2004 roku w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności w toku postępowania o uznanie nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej*, Dz. U. 2004, Nr 128, poz. 1346.

[108] *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2004 roku w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności przeprowadzanych w celu uznania kwalifikacji do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych*, Dz. U. 2004, Nr 282, poz. 2803.

– doradca podatkowy[109],
– muzealnik[110],
– zawody należące do działów administracji rządowej: budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, gospodarki morskiej, łączności, transportu[111],
– makler papierów wartościowych, makler giełd towarowych oraz doradca inwestycyjny[112].

Poza ustawodawstwem wewnętrznym uznanie wykształcenia nabytego poza granicami Polski (dyplomów, świadectw, stopni naukowych, tytułów zawodowych) następowało również w drodze dwustronnych i wielostronnych umów międzynarodowych. Spośród państw członkowskich UE stosowne umowy Polska podpisała z: Austrią, Czechami, Litwą, Łotwą, Niemcami i Słowacją[113]. Z kolei w ramach umów wielostronnych wiążące dla nas były konwencje: UNESCO z 1979 roku[114] i UNESCO o uznawaniu kwalifikacji związanych z uzyskaniem wyższego wykształcenia w regionie Europy z 11 kwietnia 1997 roku[115] oraz Rady Europy [116].

Dyrektywa z 7 września 2005 roku, oprócz ogólnego systemu uznawania kwalifikacji, zajęła się także wymaganiami z zakresu programów kształcenia i szkolenia w zawodach, które wcześniej uregulowane były w dyrektywach sektorowych.

---

[109] *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 lutego 2005 roku w sprawie testu umiejętności przeprowadzonego w celu uznania kwalifikacji do wykonywania zawodu doradcy podatkowego*, Dz. U. 2005, Nr 41, poz. 387.

[110] *Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 23 kwietnia 2004 roku w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności w toku postępowania o uznanie nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodu muzealnika*, Dz. U. 2004, Nr 101, poz. 1053.

[111] *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 21 lipca 2005 roku w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności w toku postępowania w sprawie o uznanie kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych należących do działów administracji rządowej: budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, gospodarka morska, łączność, transport*, Dz. U. 2005, Nr 147, poz. 1226.

[112] *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 kwietnia 2004 roku w sprawie warunków, sposobu i trybu przeprowadzania testu umiejętności oraz oceny umiejętności stanowiących podstawę uznania kwalifikacji do wykonywania zawodu maklera papierów wartościowych, maklera giełd towarowych oraz doradcy inwestycyjnego*, Dz. U. 2004, Nr 97, poz. 965.

[113] Wykaz umów zamieszczono w aneksie.

[114] *Konwencja o uznawaniu studiów, dyplomów wyższego wykształcenia i stopni naukowych w państwach regionu Europy*, sporządzona w Paryżu 21 grudnia 1979 roku, Dz. U. 1983, Nr 7, poz. 38.

[115] Dz. U. 2004, Nr 233, poz. 2339.

[116] *Europejska Konwencja o równoważności dyplomów uprawniających do przyjęcia do szkół wyższych*, sporządzona w Paryżu dnia 11 grudnia 1953 roku, oraz *Protokół do Europejskiej konwencji o równoważności dyplomów uprawniających do przyjęcia do szkół wyższych*, sporządzony w Strasburgu dnia 3 czerwca 1964 roku, Dz. U. 1995, Nr 40, poz. 200; *Europejska Konwencja o równoważności okresów studiów uniwersyteckich*, sporządzona w Paryżu dnia 15 grudnia 1956 roku, Dz. U. 1995, Nr 40, poz. 202; *Europejska Konwencja o akademickim uznaniu kwalifikacji uniwersyteckich*, sporządzona w Paryżu dnia 14 grudnia 1959 roku, Dz. U. 1995, Nr 40, poz. 204; *Konwencja o uznawaniu studiów, dyplomów wyższego wykształcenia i stopni naukowych w państwach regionu Europy*, sporządzona w Paryżu dnia 21 grudnia 1979 roku, Dz. U. 1983, Nr 7, poz. 38; *Europejska Konwencja o ogólnej równoważności okresów studiów uniwersyteckich*, sporządzona w Rzymie dnia 6 listopada 1990 roku, Dz. U. 1995, Nr 40, poz. 206.

Do zawodów regulowanych w tym systemie zaliczano profesje medyczne (lekarz, dentysta, weterynarz, farmaceuta, pielęgniarka, położna) oraz zawód architekta. Dyrektywa ta zachowała zasadę automatycznego uznania dokumentów potwierdzających posiadane kwalifikacje w odniesieniu do tych zawodów pod warunkiem, że spełniały one minimalne wymogi w zakresie kształcenia, o których była mowa w dyrektywie.

Polska, uznając dorobek unijny w tym zakresie, przyjęła w ustawodawstwie krajowym zespół norm regulujących zasady wykonywania wyżej wymienionych zawodów przez cudzoziemców posiadających odpowiednie kwalifikacje[117].

Zgodnie z nimi, obywatele państw członkowskich UE, EFTA – stron umowy o EOG oraz Szwajcarii[118] mogli pracować, na terenie państwa polskiego w powyższych profesjach, jeśli spełniali określone warunki. Zaliczały się do nich:

- posiadanie odpowiednich dokumentów potwierdzających ukończenie studiów lub poświadczających formalne kwalifikacje do wykonywania ww. zawodów (dyplomy wydane w tych państwach musiały być uznane w Polsce za równorzędne zgodnie z odrębnymi przepisami);
- udokumentowanie odbycia praktyki zawodowej;
- dysponowanie oświadczeniem o posiadaniu pełnej zdolność do czynności prawnych i praw publicznych;
- znajomość języka polskiego w mowie i piśmie w zakresie koniecznym do wykonywania zawodu (nie dotyczyło to osób, które kończyły studia w języku polskim);
- odpowiedni stan zdrowia pozwalający na wykonywanie zawodu;
- posiadanie jednego z tytułów zawodowych wymienionych w przepisach prawnych;
- dysponowanie zaświadczeniem wydanym przez odpowiednie władze lub organizacje ww. państw o tym, iż dana osoba nie została pozbawiona prawa jego wykonywania lub prawo to nie zostało zawieszone i nie toczy się przeciwko niej postępowanie w sprawie pozbawienia lub zawieszenia prawa wykonywania zawodu oraz że dyplom lub inne dokumenty są zgodne z przepisami prawa unijnego;
- nienaganna postawa etyczna kandydata oraz doświadczenie zawodowe.

Decyzje w sprawie dopuszczenia cudzoziemców do wykonywania w Polsce ww. zawodów podejmowały rady okręgowe właściwe dla tych profesji (np. okręgowa rada

---

[117] *Ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 roku o izbach aptekarskich*, Dz. U. 2003, Nr, 9, poz. 108 z późniejszymi zmianami; *ustawa z dnia 5 lipca 1996 roku o zawodach pielęgniarki i położnej*, Dz. U. 2001, Nr 57, poz. 602 z późniejszymi zmianami; *ustawa z dnia 5 grudnia 1996 roku o zawodach lekarza i lekarza dentysty*, Dz. U. 2005, Nr 226, poz. 1943 z późniejszymi zmianami; *ustawa z dnia 21 grudnia 1990 roku o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych*, Dz. U. 2002, Nr 187, poz. 1567 z późniejszymi zmianami; *ustawa z dnia 15 grudnia 2000 roku o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów*, Dz. U. 2001, Nr 5, poz. 42 z późniejszymi zmianami.

[118] Dotyczyło to także członków ich rodzin w rozumieniu przepisów *ustawy z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin* oraz obywateli państw trzecich posiadających zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE w rozumieniu przepisów *ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach*.

aptekarska, okręgowa rada pielęgniarek i położnych, okręgowa rada lekarska, okręgowa rada lekarsko-weterynaryjna).

Podjęcie pracy mogło mieć charakter okazjonalny lub tymczasowy. W tej sytuacji wymagane było jedynie pisemne oświadczenie skierowane do rady okręgowej właściwej ze względu na wykonywany zawód (w tym przypadku formalności ograniczono do minimum).

W ustawodawstwie unijnym odrębnie uregulowano kwestię świadczenia usług przez prawnika. Wspomniany już wcześniej akt (2005/36/WE) nie zajął się tym zagadnieniem. Jej podstawą były dyrektywy 77/249/EWG i 98/5/WE[119]. Poza nimi istotną rolę w tym zakresie odgrywały także przepisy wewnętrzne państw członkowskich. W naszym kraju zaliczano do nich ustawę o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej, która dokonała implementacji wyżej wymienionych dyrektyw[120].

Swoboda świadczenia tych usług, na rodzimym gruncie, odnosiło się do adwokatów i radców prawnych pochodzących z państw członkowskich UE, EFTA – stron umowy o EOG i Szwajcarii oraz krajów nienależących do tych organizacji. W stosunku do obywateli mieszczących się w tych dwóch grupach ustawodawca zastosował różne podejście w zakresie przedmiotowego doradztwa i dozwolonej działalności w ramach transgranicznego świadczenia usług.

Prawnicy z państw członkowskich UE[121] po wpisaniu na odpowiednie listy prowadzone przez okręgowe rady adwokackie lub okręgowe rady izb radców prawnych mogli wykonywać wszelkie czynności, do których uprawniony był adwokat i radca prawny (w tym w ramach świadczonych usług transgranicznych). Stałą praktykę mogli odbywać w kancelarii indywidualnej, w zespole adwokackim, spółce jawnej, spółce cywilnej, spółce komandytowej lub spółce partnerskiej (art. 15 ust. 1).

Z kolei prawnicy niebędący obywatelami państw UE, EFTA – stron umowy o EOG i Szwajcarii wpisani na listę prowadzoną przez okręgową radę adwokacką lub radców prawnych posiadali węższy zakres przedmiotowy doradztwa w porównaniu z prawnikami z UE. Zgodnie z art. 18 ustawy, świadczenie przez nich porad i sporządzanie opinii prawnych ograniczone było jedynie do dwóch dziedzin: prawa państwa macierzystego i międzynarodowego. Uszczupleniu poddana została także

---

[119] *Dyrektywa Rady z dnia 22 marca 1977 roku mająca na celu ułatwienie skutecznego korzystania przez prawników ze swobody świadczenia usług (nr 77/249/EWG)*, Dz.U.UE.L. 1977.78.17 z późniejszymi zmianami oraz *Dyrektywa 98/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 roku mająca na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w Państwie Członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych*, Dz.U.UE.L. 1998.77.36 z późniejszymi zmianami.

[120] *Ustawa z dnia 5 lipca 2002 roku o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 2002, Nr 126, poz. 1069 z późniejszymi zmianami. Szerzej na ten temat: K. Kłaczyńska, M. Kłaczyński, *Świadczenia przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2003; J. Hilla, *Nowe zasady wykonywania zawodu prawnika w UE (dyrektywa 98/5/EC)*, „Monitor Prawniczy" 1999, nr 11, s. 52.

[121] Dotyczyło to także krajów EFTA – stron umowy o EOG i Szwajcarii.

forma prowadzenia praktyki wspólnie z innymi prawnikami do spółki jawnej i komandytowej (art. 19).

W zakresie świadczonych usług transgranicznych adwokaci i radcy prawni spoza Unii, państw EFTA – stron umowy o EOG i Szwajcarii mogli jedynie reprezentować w postępowaniu cywilnym strony będące obywatelem lub przynależące do państwa, w którym prawnik ten był uprawniony do wykonywania zawodu (art. 42).

3. Niektóre aspekty statusu prawno-zawodowego cudzoziemców wykonujących pracę na terenie RP[122]

3.1. Swoboda działalności gospodarczej

Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej uznana została w Karcie Podstawowych Praw Unii Europejskiej z 2000 roku za jedną z fundamentalnych wolności.

W polskim systemie prawnym stanowiła ona normę konstytucyjną i była podstawą ustroju gospodarczego kraju. Zgodnie z art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „społeczna gospodarka rynkowa" zasadzała się na „wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych"[123].

Prowadzenie, wykonywanie i zakończenie aktywności gospodarczej oparto na zasadzie równości[124]. Oznaczało to, że cudzoziemcy i Polacy podlegali tym samym prawom, obowiązkom i ograniczeniom (na przykład w zakresie koncesji i zezwoleń).

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej nie posługiwała się jednak pojęciem cudzoziemiec. Ustawodawca dokonał jedynie rozróżnienia na osobę zagraniczną i przedsiębiorcę zagranicznego (art. 5 pkt 2 i 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej). Do pierwszej kategorii zaliczono: „osobę fizyczną mającą miejsce zamieszkania za granicą, nieposiadającą obywatelstwa polskiego, osobę prawną z siedzibą za granicą, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną posiadającą zdolność prawną, z siedzibą za granicą". Z kolei terminem przedsiębiorca zagraniczny określano osobę zagraniczną prowadzącą działalność gospodarczą za granicą[125].

---

[122] Według stanu prawnego na dzień 31 grudnia 2007 roku.

[123] Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483. Konstytucja RP w art. 22 przewidywała ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Mogło to nastąpić tylko w drodze ustawy i ze względu na ważny interes publiczny.

[124] *Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej*, Dz. U. 2007, Nr 155, poz. 1095 (tekst jednolity Dz. U. 2010, Nr 220, poz. 1447).

[125] To znaczy osobę fizyczną zamieszkującą poza granicami Polski (nieposiadającą obywatelstwa polskiego) i wykonującą działalność gospodarczą za granicą; osobę prawną z siedzibą za granicą i prowadzącą działalność gospodarczą oraz jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawą (mającą zdolność prawną) z siedzibą za granicą i wykonującą działalność gospodarczą. M. Etel, *Podejmowanie dzielności gospodarczej przez cudzoziemców na terytorium RP wg ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie dzielności gospodarczej*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2007, z. 2, s. 195–196.

Uszczegóławiając zapis ustawy, reguła niedyskryminacji w zakresie aktywności gospodarczej miała zastosowanie wobec:

– osób zagranicznych pochodzących z państw członkowskich UE i EFTA (stron umowy o EOG) oraz krajów niebędacych stronami umowy o EOG, które mogły korzystać ze swobody przedsiębiorczości na podstawie zawartych umów przez ich państwo ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi;
– osób zagranicznych posiadających w Polsce:
  – zezwolenie na osiedlenie się;
  – zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich;
  – zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 7, 13, 14, 16 *ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach*;
  – zgodę na pobyt tolerowany, status uchodźcy lub korzystających z ochrony czasowej na terytorium Polski (art. 13).

Do tego grona zaliczali się także członkowie rodziny[126], którzy przebywali lub dołączyli do obywateli krajów pochodzących z państw członkowskich UE i EFTA (stron umowy o EOG), państw niebędących stronami umowy o EOG, którzy mogli korzystać ze swobody przedsiębiorczości na podstawie zawartych umów przez ich państwo ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi.

Poza osobami zagranicznymi zakazem dyskryminacji objęto ponadto przedsiębiorców zagranicznych (z państw członkowskich UE i EFTA – stron umowy o EOG) tworzących na terenie Polski swoje oddziały (art. 85 ust. 2).

Ograniczeniom pod względem form organizacyjnych działalności podlegali natomiast cudzoziemcy niemieszczący się w wyżej wymienionych kategoriach. Ustawa stanowiła, iż mogli oni prowadzić działalność gospodarczą tylko „w formie spółki: komandytowej, komandytowo-akcyjnej, z ograniczoną odpowiedzialnością[127] i akcyjnej". Posiadali także prawo do „przystępowania do takich spółek oraz obejmowania bądź nabywania ich udziałów lub akcji, o ile umowy międzynarodowe nie stanowiły inaczej" (art. 13 ust. 3).

3.2. Ubezpieczenia społeczne

Na poziomie Unii Europejskiej nie funkcjonował jednolity system ubezpieczeń społecznych. Każde państwo stosowało własne normy i określało warunki ich stosowania. Rozstrzygnięcia krajowe musiały być jednak zgodne z prawem o koordynacji systemów ubezpieczeń opracowanym na szczeblu unijnym. To ono sprawiło, że możliwe stało się współistnienie różnych systemów społecznych.

---

[126] W rozumieniu art. 2 pkt 4 *ustawy z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin*.

[127] W przypadku tych spółek kapitał zakładowy wynosił 50 000 zł (art. 154 §1 *ustawy z dnia 15 września 2000 roku Kodeks Spółek Handlowych*, Dz. U. 2000, Nr 94, poz. 1037 z późniejszymi zmianami).

W przypadku kolizji przepisów krajowych ze wspólnotowymi, pierwszeństwo miały te ostatnie. Przepisy w nich zawarte nie zastępowały krajowych rozwiązań, lecz tworzyły reguły, dzięki którym osoby pracujące w różnych państwach członkowskich unikały negatywnych następstw przynależności do systemów ubezpieczeń w tych krajach.

System synchronizacji w tej dziedzinie opierał się na kilku następujących zasadach:

– stosowania systemu prawnego jednego państwa członkowskiego, aby nie dopuścić do sytuacji w której pracownik nie zostałby objęty ubezpieczeniem w żadnym z krajów lub podlegał kilku jednocześnie;
– równego traktowania każdego obywatela Unii Europejskiej, EOG, Szwajcarii w korzystaniu ze świadczeń;
– zachowania praw nabytych oraz w trakcie nabywania, co gwarantowało przekazywanie świadczeń przyznanych w jednym państwie do innego (w którym dana osoba zamieszkiwała);
– sumowania okresów ubezpieczenia w różnych państwach członkowskich, EOG, Szwajcarii będących bazą ustalania prawa do świadczeń społecznych[128].

Podstawowymi przepisami regulującymi koordynację systemów ubezpieczeń były rozporządzenia nr 1408/71 oraz 574/72, które zastąpione zostaną nowym aktem prawnym – rozporządzeniem nr 883/2004[129]. Dokumenty te gwarantowały bezpieczeństwo socjalne osobom przemieszczającym się w celu prowadzenia działalności gospodarczej lub wykonywania pracy.

Regulacja z 2004 roku odnosiła się do: obywateli państw członkowskich[130], EOG, Szwajcarii, bezpaństwowców i uchodźców zamieszkałych na terytorium jednego

---

[128] Szerzej na ten temat czyt. T. Bińczycka-Majewska, *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*, Kraków 1999; I. Ortylewska, *Istota wspólnotowej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, w: *Migracja – wartość dodana?*, pod red. K. Markowskiego, Lublin 2008, s. 94–99.

[129] System koordynacji krajowych zabezpieczeń społecznych regulowany był przez *Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 roku w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz do członków ich rodzin, przemieszczających się we Wspólnocie*, Dz.U.UE.L. 1971.149.2 z późniejszymi zmianami (uchylone przez *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, Dz.U.UE.L. 2004.166.1) oraz *Rozporządzenie Rady (EWG) nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 roku w sprawie wykonywania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz do członków ich rodzin, przemieszczających się we Wspólnocie*, Dz.U.UE.L. 1972.74.1 (straciło moc 1 maja 2010 roku. Uchylone przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 883/2004). Więcej na temat powyższych dokumentów w: *Zatrudnienie Polaków za granicą i obcokrajowców w Polsce*, pod red. M. Mirtchanov, Warszawa 2006.

[130] Wcześniejsze regulacje mówiły o pracownikach (przygranicznych, sezonowych, urzędnikach państwowych, osobach traktowanych, jak urzędnicy państwowi, pod warunkiem, że byli i są podporządkowani ustawodawstwu państwa członkowskiego, wobec którego ma zastosowanie rozporządzenie nr 1408/71), osobach pracujących na własny rachunek lub studentach (jeżeli podlegali ustawodawstwu jednego czy kilku krajów Unii lub mieli obywatelstwo jednego z nich).

z wyżej wymienionych państw (którzy podlegali lub podlegają ustawodawstwu jednego lub kilku powyższych krajów), a także członków ich rodzin oraz osób pozostałych przy życiu, jak również osób będących przy życiu po śmierci, osoby podległej ustawodawstwu jednego lub kilku państw członkowskich (obywatelstwo zmarłego nie było istotne, jeżeli żyjący byli obywatelami jednego z państw członkowskich, apatrydami lub uchodźcami zamieszkałymi na obszarze jednego z państw unijnych – art. 2)

Zakres przedmiotowy koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego, zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, obejmował świadczenia: chorobowe, macierzyńskie i równoważne świadczenia dla ojców, rodzinne, przedemerytalne, dla inwalidów, osób pozostałych po śmierci żywiciela, bezrobotnych i tytułu starości, wypadków przy pracy i choroby zawodowej, renty rodzinne, zasiłki na wypadek śmierci. W dokumencie powyższym zaznaczono jednocześnie, że nie miał on zastosowania w zakresie pomocy społecznej, medycznej oraz świadczeń dla ofiar wojny lub jej skutków.

Z chwilą przystąpienia Polski do UE powyższe przepisy stały się częścią naszego systemu prawnego. Ujęto je w *ustawie z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych*[131].

Akt ten wprowadził w kraju zasadę równego traktowania wszystkich ubezpieczonych bez względu na ich pochodzenie. Oznaczało to, że każdy zatrudniony w Polsce podlegał takim samym regułom systemu obowiązkowych ubezpieczeń społecznych. Ubezpieczonym – niezależnie od narodowości – była zatem osoba fizyczna zatrudniona na podstawie umowy o pracę, zlecenia, umowy agencyjnej lub innej o świadczeniu usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosowano przepisy dotyczące zlecenia. Umowa mogła zostać zawarta na czas określony, nieokreślony lub na okres wykonania konkretnej pracy.

Ustawa z 1998 roku przewidywała ubezpieczenia obowiązkowe (emerytalne, rentowe, chorobowe, wypadkowe) oraz dobrowolne (emerytalne i rentowe). Pierwsze z nich dotyczyło osób, które na terenie Polski były: pracownikami, zleceniobiorcami czy prowadziły pozarolniczą działalność (pełen wykaz osób podlegających temu ubezpieczeniu zawierał art. 6).

Z kolei ubezpieczenia dobrowolne przysługiwały na przykład: osobom odbywającym na podstawie nieodpłatnych umów cywilnoprawnych staż adaptacyjny w postępowaniu w sprawie uznania kwalifikacji do wykonywania zawodu regulowanego lub działalności w rozumieniu przepisów o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, studentom, jeśli nie podlegali ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym z innego tytułu, alumnom seminariów duchownych (art. 7[132]).

---

[131] Dz. U. 2007, Nr 11, poz. 74 z późniejszymi zmianami (tekst jednolity – Dz. U. 2009, Nr 205, poz. 1585).

[132] Artykuł ten (ust. 3) zmieniono na podstawie art. 1 pkt 3 *ustawy z dnia 12 września 2003 roku o zmianie ustawy o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej*

Polski system ubezpieczeń i umowy międzynarodowe przewidywały zwolnienia z obowiązku ubezpieczeń emerytalnych, rentowych i chorobowych. Dotyczyły one:

– uczniów gimnazjów, szkół ponadgimnazjalnych, ponadpodstawowych lub studentów do ukończenia 26. roku życia (bez względu na obywatelstwo), pracujących na podstawie umowy agencyjnej, zlecenia lub innej umowy o świadczeniu usług (art. 6 ust. 4 ustawy);
– członków urzędu konsularnego, ich rodzin pozostających z nimi we wspólnocie domowej oraz personelu prywatnego, zatrudnionego wyłącznie u członków urzędu konsularnego (z zastrzeżeniem, że nie byli oni obywatelami państwa przyjmującego, nie posiadali w nim stałego miejsca zamieszkania i podlegali przepisom o ubezpieczeniu społecznym obowiązującym w kraju wysyłającym lub w państwie trzecim)[133];
– przedstawicieli dyplomatycznych (w zakresie usług świadczonych na rzecz państwa wysyłającego) oraz personelu prywatnego pozostającego wyłącznie w służbie przedstawiciela dyplomatycznego (jeśli nie byli obywatelami państwa przyjmującego, nie mieli w nim stałego miejsca zamieszkania i byli objęci przepisami o ubezpieczeniu społecznym obowiązującymi w kraju wysyłającym lub w państwie trzecim)[134];
– obywateli państw obcych, których pobyt na terenie Polski miał charakter tymczasowy, i którzy byli zatrudnieni w misjach, misjach specjalnych lub instytucjach międzynarodowych, chyba że umowy międzynarodowe stanowiły inaczej[135].

Wyłączenia stosowania przepisów o ubezpieczeniach społecznych wobec zagranicznych osób, wykonujących w Polsce pracę, wynikały także z układów bilateralnych o zapobieganiu podwójnemu ubezpieczeniu. Polskie władze podpisały je z: Austrią, Francją, Belgią, Bułgarią, Czechami i Słowacją, Finlandią, Grecją, Hiszpanią, byłą Jugosławią, Luksemburgiem, Łotwą, Holandią, Macedonią, RFN, Wielką Brytanią, Węgrami[136]. Powyższe umowy stanowiły, iż cudzoziemcy zatrudnieni na obszarze Polski nie podlegali naszym ubezpieczeniom przez pewien ściśle określony czas. Okres zwolnienia z ubezpieczeń był różny i zależał od wynegocjowanej umowy. Mógł on na przykład wynieść 6 miesięcy dla pracownika przedsiębiorstw z Francji, rok z Belgii i 3 lata z Hiszpanii (osoby pracujące na własny rachunek miały zazwyczaj krótszy czas)[137].

---

kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. 2003, Nr 190, poz. 1864.

[133] Art. 48 *Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych, przyjętej dnia 24 kwietnia 1963 roku*, Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98.

[134] Art. 33 *Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych przyjętej dnia 18 kwietnia 1961 roku*, Dz. U. 1965, Nr 37, poz. 232.

[135] Art. 5 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

[136] Wykaz umów umieszczony został w aneksie.

[137] W przypadku upływu czasu zwolnienia z płacenia składek na ubezpieczenie społeczne pracodawca mógł starać się o jego przedłużenie. W tym celu składał stosowny wniosek do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie, który był władny w podjęciu decyzji.

Obowiązek płacenia składek na ubezpieczenia społeczne nałożony był od dnia nawiązania do dnia ustania stosunku pracy. Zgłoszenia do ubezpieczenia dokonywał pracodawca (do jego zadań należało także: pobieranie, rozliczanie i odprowadzanie składek). W przypadku, gdy obcokrajowiec prowadził kilka rodzajów działalności pozarolniczej na terenie Polski, zobowiązany był do płacenia ubezpieczenia (emerytalnego i rentowego) tylko z jednego wybranego przez siebie rodzaju działalności (art. 9 ust. 3). Istniała także możliwość (na podstawie przepisów unijnych[138]) przejęcia przez pracownika obowiązków pracodawcy w zakresie: zgłoszenia do ubezpieczeń, rozliczania i opłacania składek na własne ubezpieczenie, gdy nie posiadał on w państwie wykonywania pracy siedziby ani przedstawicielstwa.

Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, pracownicy zagraniczni (podobnie jak polscy) podlegali ponadto obowiązkowej składce na Fundusz Pracy (wysokość jej regulował art. 104 ust. 1 wspomnianej ustawy). Należy także zaznaczyć, iż pracodawca z tytułu zatrudnienia obciążony był dodatkowo składką na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych[139].

3.3. Ubezpieczenie zdrowotne

Po przystąpieniu Polski do UE konieczne stało się dopasowanie polskich przepisów w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego do uregulowań unijnych. Nastąpiło to w sierpniu 2004 roku, kiedy przyjęto ustawę o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[140].

W myśl nowych rozwiązań prawnych ubezpieczonym była osoba, która zgodnie z art. 66 i 68 ustawy podlegała obowiązkowemu lub dobrowolnemu ubezpieczeniu zdrowotnemu. Do tego grona zaliczali się obywatele państw:

– członkowskich UE lub EFTA, rezydujących na tych terytoriach lub niezamieszkujących na nich, jeżeli podlegali obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego na obszarze RP i byli objęci ubezpieczeniami: emerytalnym, rentowym i społecznym rolników;
– nienależących do UE, EFTA, przebywający w Polsce na podstawie: wizy pobytowej w celu wykonywania pracy, zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, zgody na pobyt tolerowany lub posiadacze statusu uchodźcy nadanego w RP albo osoby korzystające z ochrony czasowej;

---

[138] Art. 109 *Rozporządzenia Rady (EWG) nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 roku w sprawie wykonywania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz do członków ich rodzin, przemieszczających się we Wspólnocie*, Dz.U.UE.L. 1972.74.1.

[139] Zasady i tryb opłacania składek na ten fundusz regulowała *ustawa z dnia 13 lipca 2006 roku o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy*, Dz. U. 2006, Nr 158, poz. 1121. Wyłączenie od tej reguły określał art. 9a ustawy.

[140] *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*, Dz. U. 2004, Nr 210, poz. 2135 z późniejszymi zmianami (tekst jednolity Dz. U. 2008, Nr 164, poz. 1027).

– nienależących do UE lub EFTA, legalnie zamieszkujących na terytorium innego niż Polska państwa członkowskiego UE lub EFTA (art. 3 ust. 1 pkt 1–4).

Obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu podlegali cudzoziemcy, którzy spełniali warunki do objęcia ubezpieczeniami społecznymi. W tym gronie byli zatem pracownicy, osoby prowadzące działalność pozarolniczą lub podmioty z nimi współpracujące, osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczeniu usług, do której stosowano przepisy dotyczące zlecenia. Z kolei w drodze dobrowolnego ubezpieczenia zdrowotnego status ubezpieczonego mogli uzyskać (art. 3 ust. 2 pkt 1–4):

– studenci i doktoranci studiujący w Polsce oraz absolwenci odbywający obowiązkowy staż w naszym kraju, pod warunkiem, że nie byli obywatelami państwa członkowskiego UE lub EFTA i nie byli osobami (nieposiadającymi obywatelstwo państw członkowskich UE lub EFTA) legalnie zamieszkującymi na terytorium innego niż Polska państwa członkowskiego UE lub EFTA;
– członkowie zakonów, alumni wyższych seminariów duchownych i teologicznych, postulanci, nowicjusze oraz junioryści zakonów i ich odpowiednicy nieposiadający obywatelstwa państwa członkowskiego UE lub EFTA i niebędący osobami (nieposiadającymi obywatelstwa państwa członkowskiego UE lub EFTA) legalnie zamieszkującymi na terytorium innego niż Polska państwa członkowskiego UE lub EFTA, a przebywający na terytorium Polski na podstawie wizy, zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich lub zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, zgody na pobyt tolerowany lub posiadający status uchodźcy nadany w Polsce albo korzystający z ochrony czasowej na jej terytorium;
– osoby odbywające staż adaptacyjny, kursy języka polskiego oraz kursy przygotowawcze do podjęcia nauki w języku polskim, nieposiadające obywatelstwa państwa członkowskiego UE lub EFTA i niebędące osobami (nieposiadającymi obywatelstwo państw członkowskich UE lub EFTA) legalnie zamieszkującymi na terytorium innego niż Polska państwa członkowskiego UE lub EFTA.

Ustawa uregulowała ponadto, iż ubezpieczonymi byli także:

– zamieszkujący na terenie państwa członkowskiego UE lub EFTA członkowie rodzin osób:
  – posiadających obywatelstwo państwa członkowskiego UE lub EFTA i rezydujących również na ich obszarze,
  – nieposiadających obywatelstwa państwa członkowskiego UE lub EFTA, ale legalnie przebywających na terytorium innego niż Polska państwa członkowskiego UE lub EFTA,

  jeżeli nie podlegali obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego i nie byli uprawnieni do świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie przepisów o koordynacji (art. 3 ust. 2 pkt 5)[141];

---

[141] O przepisach dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego czyt. A. Sikorko, *Ubezpieczenia zdrowotne po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (część II)*, „Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie" z lutego 2005 r., s. 12–15.

– zamieszkujący na terytorium Polski członkowie rodzin osób nieposiadających obywatelstwa państwa członkowskiego UE lub EFTA, przebywający na obszarze naszego kraju na podstawie: wizy pobytowej w celu wykonywania pracy, zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, zgody na pobyt tolerowany lub posiadające status uchodźcy nadany w Polsce albo korzystający z ochrony czasowej na jej terytorium, jeżeli nie podlegali obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu (z zastrzeżeniem art. 66 ust. 2 i 3) – art. 3 ust. 2 pkt 6.

Ubezpieczenie zdrowotne oparte było na zasadach równego traktowania i solidarności społecznej. Prawo do świadczeń opieki zdrowotnej nabywało się po zgłoszeniu i zawarciu umowy z Narodowym Funduszem Zdrowia oraz opłaceniu w terminie składek. Osoba podlegająca obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego zobowiązana była do zgłoszenia w Funduszu członków swojej rodziny, w następstwie czego otrzymali oni prawo do świadczeń (ustawa zawierała wykaz świadczeń, które były finansowane ze środków publicznych i te, których nie pokrywał). Zasady dotyczące opłacania składek i ich wysokość były takie same dla polskich, jak i zagranicznych pracowników[142] (art. 79 ust. 1).

Poza obowiązkowym ubezpieczeniem zdrowotnym istniała również możliwość ubezpieczenia dobrowolnego. Dotyczyło to osób, które zamieszkiwały na terenie Polski i złożyły w tej sprawie pisemny wniosek do Narodowego Funduszu Zdrowia.

3.4. Korzystanie z pomocy społecznej

Pomoc społeczna w Polsce jest instytucją wspomagającą osoby i rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej (dotknięte na przykład bezdomnością, sierocztwem, ubóstwem lub wykluczeniem społecznym[143]). Wsparcie to skierowane jest zarówno do Polaków, jak i osób mających obce pochodzenie.

W ramach ogólnie pojętej pomocy cudzoziemcy mogli liczyć na dostęp do świadczeń rodzinnych, świadczeń z pomocy społecznej, renty socjalnej oraz zasiłku dla bezrobotnych.

Przez świadczenia rodzinne rozumiano świadczenia rzeczowe lub pieniężne, których celem było wyrównanie wydatków na utrzymanie rodziny z pewnymi wyłączeniami (dotyczyły one zaliczek z tytułu świadczeń alimentacyjnych, porodowych, adopcyjnych[144]).

Na gruncie unijnym zagadnienie to uregulowały artykuły 67–69 rozporządzenia nr 883/2004/WE[145]. Z kolei w polskim prawie wewnętrznym zajęła się tym *ustawa*

---

[142] Dla ustalenia podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne stosowano przepisy określające podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe.

[143] Art. 7 *ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej*, Dz. U. 2008, Nr 115, poz. 728.

[144] Art. 1 z rozporządzenia nr 883/2004/WE.

[145] Dz.U.UE.L. 2004.166.1. Z formalnego punktu widzenia akt ten wszedł w życie 20 maja 2004 roku. Z uwagi jednak na art. 91 rozporządzenia („Niniejsze rozporządzenie stosuje się od dnia wejścia w życie rozporządzenia wykonawczego") nastąpiło to dopiero 1 maja 2010 roku, gdy weszło

z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych[146]. Poza nimi źródłem przepisów w tym zakresie były także umowy dwustronne, których podmiotem była Polska.

Krajowe ustawodawstwo przyznało prawo do świadczeń rodzinnych cudzoziemcom:

- wobec których stosowano przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego;
- jeżeli wynikało to z układów bilateralnych o zabezpieczeniu społecznym (wiążących dla strony polskiej);
- zamieszkującym na terenie naszego kraju przez okres zasiłkowy, w którym otrzymywali świadczenia rodzinne (chyba że przepisy stanowiły inaczej);
- przebywającym w Polsce na podstawie: zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony udzielonego w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 13 *ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach*, zgody na pobyt tolerowany lub w związku z uzyskaniem w RP statusu uchodźcy, jeżeli zamieszkiwali łącznie z członkami rodzin na obszarze naszego kraju (art. 1 ust. 2 i 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych).

Decyzje w sprawie przyznania prawa do świadczeń rodzinnych w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego podejmował marszałek województwa[147], a wypłacał organ właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie lub je otrzymującej (wójt, burmistrz, prezydent miasta).

Dostęp do świadczeń rodzinnych był wolny od dyskryminacji. Polacy, podobnie jak i wyżej wymienieni cudzoziemcy, korzystali z nich na tych samych zasadach i w tym samym zakresie.

Imigranci na podstawie stosownej ustawy[148] (jeżeli umowy międzynarodowe nie stanowiły inaczej) uzyskali także prawo do świadczeń z pomocy społecznej.

W grupie uprawnionych zaleźli się:

- cudzoziemcy zamieszkujący i przebywający w Polsce na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Euro-

---

w życie *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 roku dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego* (tekst mający znaczenie dla EOG i dla Szwajcarii), Dz.U.UE.L. 2009.284.1.

[146] Dz. U. 2006, Nr 139, poz. 992 (tekst jednolity). Na podstawie art. 2 do świadczeń rodzinnych zaliczał się: zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego, jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka, jak i zapomoga wypłacana przez gminy (na podstawie art. 22a), świadczenia opiekuńcze, czyli zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne.

[147] Marszałek województwa właściwy ze względu na miejsce zamieszkania ubiegającego się o świadczenie mógł „w formie pisemnej, upoważnić dyrektora, jego zastępcę lub innego pracownika regionalnego ośrodka polityki społecznej albo innego pracownika urzędu marszałkowskiego do załatwiania w jego imieniu spraw dotyczących realizacji świadczeń rodzinnych w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i wydawania w tych sprawach decyzji" (art. 21 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych).

[148] *Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej*, Dz. U. 2009, Nr 175, poz. 1362 (tekst jednolity).

pejskich, zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony udzielonego w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 13 *ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach*, lub w związku z przyznaniem statusu uchodźcy w RP czy zgody na pobyt tolerowany;
– obywatele państw członkowskich UE, EFTA – stron umowy o EOG lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członkowie ich rodzin posiadający prawo pobytu lub prawo stałego pobytu w Polsce (art. 5 pkt 2 i 3 ustawy o pomocy społecznej[149]).

W ramach pomocy społecznej osoby mające zgodę na pobyt tolerowany mogły otrzymać wsparcie w formie schronienia, interwencji kryzysowej, posiłku, niezbędnego ubrania i zasiłku celowego. Odnosiło się to także do ofiar handlu ludźmi (przebywających w Polsce, współpracujących z właściwym organem do prowadzenia postępowania w sprawie zwalczania handlu ludźmi oraz podmiotów, które zerwały kontakty z podejrzanymi o popełnienie czynów zabronionych, związanych z handlem ludźmi) oraz osób, co do których istniało podejrzenie, że padły ofiarą handlu ludźmi.

Z kolei uchodźcom zapewniono prawnie pomoc w postaci:
– świadczeń pieniężnych niezbędnych na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego (art. 36 ust. 1g),
– opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne,
– poradnictwa specjalistycznego (prawnego, psychologicznego, rodzinnego),
– pobytu w mieszkaniu chronionym[150].

Zgodnie z ustawą, osoby te otrzymywały stosowną pomoc przez 12 miesięcy. W tym okresie świadczenia pieniężne wahały się od 420 zł do 1149 zł miesięcznie na osobę (art. 92 ust. 1 pkt 1)[151].

Prawo do świadczeń z pomocy społecznej przysługiwało także osobie samotnie gospodarującej oraz rodzinie, której dochód nie przekraczał ustalonego kryterium dochodowego na osobę samotnie gospodarującą lub osobę w rodzinie pod warunkiem, że zachodziła jedna z uzasadniających okoliczności wymieniona w art. 7 ustawy.

---

[149] Cudzoziemcy, którzy przebywali w Polsce na podstawie innego zezwolenia na pobyt, niż wymieniony powyżej, nie byli uprawnieni do ubiegania się o świadczenia pomocy społecznej.

[150] Mieszkanie chronione było „formą pomocy społecznej przygotowującą osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Mieszkanie chronione zapewniało warunki samodzielnego funkcjonowania w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną" (art. 53 ust. 2).

[151] Obcokrajowcy ubiegający się o status uchodźcy mogli również liczyć na wsparcie socjalne. Oczekując na decyzję właściwych instytucji, państwo polskie gwarantowało im między innymi zakwaterowanie i wyżywienie w ośrodkach dla uchodźców, świadczenia pieniężne oraz pomoc medyczną. Wysokość nakładów na opiekę dla tej grupy cudzoziemców ciągle wzrastała. W poszczególnych latach wyglądało to następująco: w 2003 roku wydatkowano 21 015 826 zł, rok później – 27 349 156 zł, w 2005 roku – 35 226 140 zł, w 2006 roku – 35 990 351 zł, w 2007 roku – 49 563 406 zł. Dane te pochodzą z: Informacja Szefa Urzędu do spraw Cudzoziemców o stosowaniu ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2003, Nr 128, poz. 1176 z późniejszymi zmianami) w zakresie realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców oraz Protokołu Nowojorskiego dotyczącego statusu uchodźcy za okres 2004–2007, www.udsc.gov.pl (5.09.2009).

Pomoc społeczna przyznawana była w gminie właściwej ze względu na miejsce zamieszkania cudzoziemca, a w innych przypadkach (dotyczyło to obcokrajowców mających zgodę na pobyt tolerowany, ofiar handlu ludźmi) w gminie – miejscu pobytu osoby ubiegającej się o świadczenie (art. 101 ust. 3).

W ramach realizacji zadań ustawowych w ciągu dwóch lat (od 2004 do 2005 roku) z pomocy skorzystali:
- uchodźcy (łącznie 102 rodziny) w wysokości 326 636,6 zł;
- osoby ze zgodą na pobyt tolerowany (154 rodziny) w wysokości 268 746,7 zł;
- cudzoziemcy z krajów trzecich (w większości z Ukrainy, Rosji, Białorusi, Armenii i Bułgarii mający zezwolenie na osiedlenie i zamieszkanie na czas oznaczony) – w 2005 roku w wysokości 356 188,29 zł (202 rodziny);
- obcokrajowcy z państw EOG w wysokości 53 731,3 zł (łącznie 23 rodziny z Litwy, Niemiec, Grecji, Słowacji, Czech)[152].

Wsparcie to przybierało różne formy. Były to zasiłki (stałe, celowe, obiadowe, okresowe, rodzinne, pielęgnacyjne, pogrzebowe, bezzwrotne, z tytułu samotnego wychowywania dzieci), pomoc rzeczowa, talony do sklepu, składki na ubezpieczenie, paczki, obiady dla dzieci w szkołach, usługi opiekuńcze, bony i zaliczki alimentacyjne.

Poza świadczeniami z pomocy społecznej obcokrajowcy mogli starać się również o rentę socjalną. Było to świadczenie pieniężne przysługujące w związku z niezdolnością do pracy. Przyznawano je na podstawie *ustawy z dnia 27 czerwca 2003 roku o rencie socjalnej*[153]. Prawo do niej mieli polscy obywatele oraz cudzoziemcy:
- zamieszkujący i przebywający w Polsce na podstawie: zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony udzielonego w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 13 *ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach*, zgody na pobyt tolerowany lub w związku z uzyskaniem w RP statusu uchodźcy;
- obywatele państw członkowskich UE, EFTA – stron umowy o EOG lub Szwajcarii oraz członkowie ich rodzin posiadający prawo pobytu lub stałego pobytu na terenie RP (art. 2).

O rentę mogła ubiegać się osoba pełnoletnia, całkowicie niezdolna do pracy, pod warunkiem, że owa niezdatność była skutkiem naruszenia sprawności organizmu, które powstało: „przed ukończeniem 18 roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej – przed ukończeniem 25. roku życia lub w trakcie studiów doktoranckich lub aspirantury naukowej" (art. 4 ust. 1). Postępowanie w sprawie zasądzenia renty socjalnej wszczynano na podstawie wniosku osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Decyzję w sprawie przyznania renty wydawała, a póź-

---

[152] Informacje o świadczeniach dla powyższych grup pochodziły ze strony – www.mpips.gov.pl/index.php?gid=133 (2.07.2007).

[153] Dz. U. 2003, Nr 135, poz. 1268 z późniejszymi zmianami. Zagadnienie to regulowało ponadto *Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 września 2003 roku w sprawie przyznania renty socjalnej*, Dz. U. 2003, Nr 170, poz. 1656.

niej wypłacała jednostka organizacyjna Zakładu Ubezpieczeń Społecznych właściwa ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu osoby ubiegającej się o nią (art. 12 ust. 1). Renta socjalna mogła być przyznana na stałe osobom całkowicie niezdolnym do pracy lub na określony czas, jeśli całkowita niezdolność do pracy była okresowa (art. 4 ust. 2).

Wysokość renty utrzymywała się na poziomie 84% kwoty najniższej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy określonej w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 6 ust. 1). Od 1 marca 2006 roku wynosiła ona 501,86 złotych (podlegała waloryzacji na zasadach określonych w ustawie emerytalnej).

Dostosowując się do reguł wynikających z koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, polski ustawodawca podjął się uregulowania kwestii dotyczących ubezpieczeń na wypadek utraty pracy przez obcokrajowców oraz transferu zasiłków dla bezrobotnych.

Na gruncie prawa wewnętrznego zagadnienie to regulowała ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[154]. Na jej podstawie prawo do ubiegania się o zapomogę i inne świadczenia z tytułu pozostawania bez pracy przysługiwało bezrobotnemu, czyli osobie o polskim oraz obcym obywatelstwie. Do tych ostatnich zaliczali się:

– obywatele państw członkowskich UE, EOG nienależących do UE, krajów niebędących stronami umowy o EOG, którzy mogli korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez nie ze WE i jej państwami członkowskimi;
– cudzoziemcy posiadający w RP status uchodźcy, zezwolenie na osiedlenie się, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 13 *ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach* oraz zgodę na pobyt tolerowany;
– obcokrajowcy korzystający w Polsce z ochrony czasowej;
– cudzoziemcy – członkowie rodzin obywatela polskiego, niezatrudnionego i niewykonującego innej pracy zarobkowej, zdolnego i gotowego do podjęcia zatrudnienia (art. 2 ust. 1 pkt 2).

Przepisy unijne i krajowe uzależniały nabycie prawa do zasiłku między innymi od czasu ubezpieczenia, zatrudnienia lub prowadzenia działalności zarobkowej. W przypadku pracownika migrującego sumowały się okresy angażu i ubezpieczenia w państwach członkowskich UE oraz krajach, z którymi Unia zawarła umowy o swobodnym przepływie osób. Na mocy rozwiązań wspólnotowych ustawodawstwem właściwym do oceny prawa bezrobotnego do świadczeń było państwo ostatniego miejsca zatrudnienia lub pracy na własny rachunek, a w przypadku pracownika przygranicznego państwo stałego zamieszkania. Z reguły właściwa instytucja tego kraju ponosiła w całości koszty wypłacanych zasiłków.

---

[154] Dz. U. 2004, Nr 99, poz. 1001 z późniejszymi zmianami.

W Polsce dokładne warunki nabycia prawa do zasiłku zawarte zostały w art. 2 ust. 1 pkt 2 oraz art. 71 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

W myśl przepisów dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego obywatel państwa członkowskiego UE i EOG mógł przemieszczać się w granicach tych państw w poszukiwaniu pracy. Udając się do jednego z nich, posiadał prawo do transferu zasiłku, czyli pobierania świadczenia dla bezrobotnych w państwie, w którym szukał zajęcia. Aby otrzymać zasiłek, bezrobotny musiał spełnić kilka warunków:

– zarejestrować się w urzędzie pracy co najmniej cztery tygodnie przed wyjazdem,
– dysponować zaświadczeniem potwierdzającym jego prawo do świadczeń z tytułu pozostawania bez pracy,
– zarejestrować się we właściwym urzędzie kraju, do którego przybył w celu szukania pracy w okresie 7 dni,
– być w dyspozycji lokalnych służb zatrudnienia[155].

Transferowany zasiłek wypłacany był przez okres 3 miesięcy i tylko jeden raz między dwoma okresami zatrudnienia. Prawo to realizowane było przez odpowiedni urząd zatrudnienia. Świadczenie wypłacane było po jego przeliczeniu i w walucie państwa goszczącego[156].

W pierwszym okresie, po wejściu Polski w struktury europejskie (czyli od 1 maja 2004 roku do 1 marca 2005 roku) przetransferowano do naszego kraju świadczenia dla bezrobotnych na łączną kwotę 774 139,94 złotych[157]. Pieniądze te pochodziły z 12 państw tzw. starej UE. Na 87 przypadków aż 59 dotyczyło Niemiec. Kolejne: Finlandii, Wielkiej Brytanii, Grecji, Hiszpanii i Holandii.

3.5. Opodatkowanie pracowników zagranicznych

Kryterium, według którego ustalano w Polsce kraj opodatkowania, było miejsce zamieszkania danej osoby.

Zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych, za osobę zamieszkującą na terenie RP uznawano podmiot, który przebywał w naszym kraju ponad 183 dni w roku podatkowym lub jego centrum interesów życiowych znajdowało się w Polsce (art. 3 ust. 1a[158]).

W stosunku do osób fizycznych (biorąc pod uwagę rodzaj pobytu cudzoziemca) wyróżniano dwie formy obowiązku podatkowego. Pierwszą z nich był nieograniczony

---

[155] *Komentarz do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Departament Rynku Pracy, Warszawa czerwiec 2005, s. 116.

[156] Od momentu wejścia Polski do UE do 1 marca 2005 roku publiczne służby zatrudnienia zrealizowały 67 transferów świadczeń z tytułu bezrobocia dla polskich obywateli udających się w poszukiwaniu prac do państw członkowskich. Niektóre państwa UE, jak na przykład Niemcy, Hiszpania i Belgia, odmawiały prawa rejestracji i transferu tych świadczeń. Ministerstwo Gospodarki i Pracy, *Podsumowanie pierwszego…*, op. cit., s. 61 i 62.

[157] *Bezrobotni z państw EOG szukają pracy w Polsce?*, „Biuletyn Migracyjny" czerwiec 2005 roku, s. 5, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, *Podsumowanie pierwszego…*, op. cit., s. 61.

[158] Dz. U. 2000, Nr 14, poz. 176 z późniejszymi zmianami.

obowiązek podatkowy. Dotyczył on osób fizycznych (w tym cudzoziemców) zamieszkujących na terytorium Polski. Grupa ta podlegała naszemu systemowi podatkowemu od całości swoich dochodów bez względu na miejsce położenia źródeł przychodów (art. 3 ust. 1). Z kolei drugą formą był ograniczony obowiązek podatkowy nałożony na podatników, którzy nie zamieszkiwali w Polsce i płacili podatek tylko od dochodów osiągniętych na jej obszarze. Do nich zaliczano w szczególności przychody z:

– pracy wykonywanej na podstawie stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej oraz spółdzielczego stosunku pracy, bez względu na miejsce wypłaty wynagrodzenia;
– działalności prowadzonej osobiście na terenie kraju, bez względu na miejsce wypłaty wynagrodzenia;
– działalności gospodarczej realizowanej w Polsce;
– nieruchomości położonej w granicach państwa polskiego, w tym z jej sprzedaży (art. 3 ust. 2b).

Z obowiązku płacenia podatku od dochodu uzyskanego ze źródeł przychodów położonych za granicą[159] na mocy art. 3 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz Konwencji wiedeńskiej z 1961 roku zwolnieni zostali członkowie personelu przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych. Do tego grona należały także inne osoby korzystające z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych lub konsularnych na podstawie umów lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych oraz członkowie ich rodzin pozostający z nimi we wspólnocie domowej (jeżeli nie byli polskimi obywatelami i nie mieli stałego pobytu w Polsce)[160].

Funkcjonowanie dwóch form obowiązku podatkowego w Polsce, jak i w innych państwach, mogło rodzić sytuację tzw. podwójnego opodatkowania tych samych dochodów osiąganych przez jedną osobę (po pierwsze w państwie – miejscu zamieszkania i po drugie w kraju – położenia źródła przychodów). W celu uniknięcia tego zjawiska państwa zawierały ze sobą umowy w sprawie zapobieżenia podwójnemu opodatkowaniu. Pierwsze takie dokumenty polskie władze podpisały już w latach 70. XX wieku. Wykaz umów znajduje się w aneksie. Opierały się one na Umowie Modelowej z 1963 roku przyjętej przez Komitet Podatkowy Organizacji Współpracy i Rozwoju Gospodarczego (OECD).

W sytuacji, gdy pracownik zagraniczny pochodził z państwa, z którym Polska nie podpisała umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania był on zobowiązany do zapłaty podatku dochodowego od otrzymanych w Polsce wynagrodzeń za pracę (nie zważając na miejsce wypłaty wynagrodzenia i czas pobytu w RP).

---

[159] Z wyjątkiem podatków i należności określonych w art. 34 *Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych przyjętej dnia 18 kwietnia 1961 roku*, Dz. U. 1965, Nr 37, poz. 232.

[160] Podobną normę zawierał art. 49 *Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych*, przyjętej dnia 24 kwietnia 1963 roku, Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98.

Zgodnie z polskim ustawodawstwem, nie wszystkie dochody podlegały opodatkowaniu. Art. 21 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych zawierał katalog dochodów wolnych od podatku.

Cudzoziemcy, którzy nie mieli miejsca zamieszkania w Polsce, mogli korzystać z opodatkowania niektórych dochodów na podstawie preferencyjnej, tj. zryczałtowanej stawki 10% lub 20%. Pierwsza z nich odnosiła się do przychodów z tytułu opłat za wywóz ładunków i pasażerów przyjętych do przewozu w polskich portach przez zagraniczne przedsiębiorstwa morskiej żeglugi handlowej (z wyjątkiem ładunków i pasażerów tranzytowych) oraz przychodów uzyskanych w Polsce przez zagraniczne przedsiębiorstwa żeglugi powietrznej (art. 29 ust. 1 pkt 3, 4). Z kolei druga stawka dotyczyła na przykład przychodów z osobiście wykonywanej działalności artystycznej, literackiej, naukowej, trenerskiej, oświatowej i publicystycznej oraz z kontraktów menedżerskich (art. 29 ust. 1 pkt 1, 2, 5).

W Polsce podatnicy byli zobligowani do corocznego składania urzędom skarbowym zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym. Cudzoziemcy rozliczali się w urzędzie właściwym w sprawach opodatkowania obcokrajowców lub właściwym dla siedziby pracodawcy.

3.6. Równe prawa w zatrudnieniu

Zakaz dyskryminacji był jednym z fundamentów prawa wspólnotowego[161] i krajowego. W Polsce zmiany w tym zakresie nastąpiły wraz z podpisaniem Układu Europejskiego o stowarzyszeniu między Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi[162]. Dokument ten zobowiązał nasze władze do wyelimino-

---

[161] O zakazie dyskryminacji traktowały: rozporządzenie nr 1612/68 (Dz.U.UE.L. 1968.257.2) – część I, rozdział II *Świadczenie pracy i równość traktowania* (art. 7–9); TWE – art. 12, 13, 39 ust. 2. Na podstawie tych artykułów przyjęto:
- wspólnotowy program walki z dyskryminacją na lata 2001–2006 (Dz.U.UE.L. 2000.303.23);
- *Dyrektywę Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 roku wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne* (Dz.U.UE.L. 2000.180.22);
- *Dyrektywę Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 roku ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy* (Dz.U.UE.L. 2000.303.16).

Implementacji tych dwóch dyrektyw antydyskryminacyjnych oraz dyrektyw: *Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa*; *Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług*; *2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy* dokonano w polskim prawie na podstawie *ustawy z dnia 3 grudnia 2010 roku o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania*, Dz. U. 2010, Nr 254, poz. 1700.

[162] *Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzecząpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 roku*, Dz. U. 1994, Nr 11, poz. 38.

wania z ustawodawstwa wszelkich regulacji dotyczących dyskryminacji (w okresie pięciu lat, licząc od 1 lutego 1994 roku). Ponadto rządzący nie mogli stanowić żadnych nowych przepisów ani stosować środków, które naruszałyby zasadę równości w odniesieniu do zakładania i prowadzenia działalności przez Polaków, polskich przedsiębiorców oraz obywateli i przedsiębiorców z Unii Europejskiej (art. 44 ust. 1 pkt ii oraz ust. 2). Układ Europejski o stowarzyszeniu Polski z WE zobligował sygnatariuszy do niedyskryminowania legalnie zatrudnionych pracowników (oraz ich małżonków i dzieci) w sferze warunków pracy, wynagrodzenia lub zakończenia pracy (art. 37)[163].

Europeizacja polskiego prawa w tym obszarze zaowocowała przyjęciem w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku przepisów dotyczących przeciwdziałania dyskryminacji[164]. Punktem wyjścia stała się zasada równości wobec prawa („wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny" – art. 32).

Poza Ustawą Zasadniczą prawne gwarancje równości zapisano również w Kodeksie pracy[165]. Mocą art. 18^{3a} wprowadzono zakaz dyskryminacji pracowników „bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, a także bez względu na zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony albo w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy"[166]. Równym traktowaniem objęto nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy, warunki zatrudnienia, awans oraz dostęp do szkoleń w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

W dziale I, rozdziału IIa kodeksu przytoczono sytuacje, które uznać można było za przejaw dyskryminacji w sferze zatrudnienia. Wśród nich wymieniono na przykład zachowanie mające na celu naruszenie godności człowieka, poniżenie[167], upokorzenie pracownika (molestowanie) lub zachęcanie innej osoby do łamania zasady równego traktowania w zatrudnieniu.

---

[163] Podobne prawa przyznały art. 19 ust. 4 *Europejskiej Karty Społecznej* (Dz. U. 1999, Nr 8, poz. 67) oraz Konwencja (Nr 111) dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu, przyjęta w Genewie dnia 25 czerwca 1958 roku (Dz. U. 1961, Nr 42, poz. 218).

[164] Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483. Poza art. 32 o zakazie dyskryminacji traktują artykuły: 13, 25, 53, 54, 58, 60, 87 ust. 1, 79.

[165] *Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy*, Dz. U. 1998, Nr 21, poz. 94 z późniejszymi zmianami.

[166] Artykuł ten wprowadzono do kodeksu na mocy art. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 roku o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Dz. U. 2001, Nr 128, poz. 1405. Obowiązuje od 1 stycznia 2002 roku.

[167] W znowelizowanym Kodeksie pracy zobowiązano pracodawców do przeciwdziałania mobbingowi. Oznaczał on „działania lub zachowania dotyczące pracownika lub skierowane przeciwko pracownikowi, polegające na uporczywym i długotrwałym nękaniu lub zastraszaniu pracownika, wywołujące u niego zaniżoną ocenę przydatności zawodowej, powodujące lub mające na celu poniżenie lub ośmieszenie pracownika, izolowanie go lub wyeliminowanie z zespołu współpracowników" (art. 94ł ust. 2).

Poza wyżej wymienionymi aktami na straży równego traktowania pracowników stały także ustawy: o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 roku[168] oraz o swobodzie działalności gospodarczej[169].

4. Poziom i struktura legalnego zatrudnienia cudzoziemców na podstawie indywidualnych zezwoleń oraz w ramach usług eksportowych w Polsce

Żyjemy w czasach, w których mobilność przestrzenna osób przybrała niespotykane dotąd rozmiary. Rozkwit tego zjawiska związany jest przede wszystkim z rewolucją technologiczną w dziedzinie łączności i komunikacji, pogłębiającymi się różnicami między państwami, jak i zmianami politycznymi zachodzącymi w różnych regionach świata.

Decyzje o migracjach zapadały także pod wpływem trudnej sytuacji ekonomicznej. Ludzie wędrowali w poszukiwaniu lepszej pracy, w celu zwiększenia swoich możliwości rozwojowych oraz podniesienia standardu życia.

Dane szacunkowe wskazują, iż na świecie około 100 mln ludzi pracowało poza granicami swojego kraju pochodzenia, w tym około 30 mln w Europie[170]. Wybierali oni Australię i Stany Zjednoczone Ameryki, gdzie udział imigrantów w tych państwach w ogólnym zatrudnieniu wyniósł w 2007 roku 26,3% oraz 16,8%[171]. Poza tym szukali oni angażu również w krajach europejskich, z których znaczącym powodzeniem cieszyły się: Luksemburg (45,5% ogółu pracujących stanowili imigranci w 2007 roku), Szwajcaria (25,8%) i Austria (16,1%)[172]. Polska, spośród 25 państw OECD, miała najniższy wskaźnik (0,2%).

---

[168] Dz. U. 2004, Nr 99, poz. 1001 z późniejszymi zmianami. Ustawa ta zapewniała powszechność dostępu do ofert i usług. Zawierała przepisy dotyczące równości obywateli (bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, orientację seksualną, przekonania polityczne i wyznanie religijne lub przynależność związkową) przy korzystaniu z usług: agencji zatrudnienia (art. 18a ust. 4), pośrednictwa pracy (art. 36 ust. 4 pkt 3), poradnictw zawodowych oraz centrów informacji zawodowej (art. 38 ust. 2 pkt 3), jak i przy kierowaniu na szkolenie bezrobotnych (art. 40 ust. 6). Na mocy ustawy pracodawca, informując powiatowe urzędy pracy o wolnych miejscach zatrudnienia lub miejscach przygotowania zawodowego, nie mógł formułować wymagań dyskryminujących kandydatów z jakiegokolwiek powodu (art. 36 ust. 4 pkt 5). Ponadto wojewoda (po zasięgnięciu opinii marszałka województwa) ustalał kryteria wydawania przyrzeczeń i zezwoleń na pracę cudzoziemcom, które nie mogły dyskryminować kandydatów ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, narodowość, orientację seksualną, przekonania polityczne i wyznanie religijne ani ze względu na przynależność związkową (art. 10. ust. 2 pkt 2). Ustawa w art. 121 ust. 3 i 123 przewidziała karę pieniężną w wysokości nie niższej niż 3000 złotych dla prowadzącego agencję zatrudnienia lub innej osoby, która odmówiła przyjęcia do pracy danej jednostki z powodu jej wieku, narodowości, pochodzenia etnicznego, religii itp.

[169] Art. 6 ust. 1 i 2 oraz art. 13 ust. 1 *Ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej*, Dz. U. 2007, Nr 155, poz. 1095 (tekst jednolity Dz. U. 2010, Nr 220, poz. 1447).

[170] R. Kalukin, *Potrzeba imigrantów*, „Gazeta Wyborcza" nr 218 z 18.09.2002 r., s. 7.

[171] *International Migration Outlook*, SOPEMI 2009, Paris 2009, s. 23.

[172] Ibidem.

Do lat 90. XX wieku polski rynek pracy miał charakter narodowy. Zmiany społeczno-ekonomiczne (prywatyzacja, wprowadzenie gospodarki wolnorynkowej), liberalizacja warunków przekraczania granicy (zniesienie obowiązku wizowego), stowarzyszenie, a później wejście do struktur unijnych wywołały ewolucję w strukturze zatrudnienia. Następstwem tych zmian było sukcesywne otwieranie polskiego rynku pracy dla pracowników z zagranicy i liberalizacja przepisów w tym zakresie.

Warto zauważyć, że z czasem zapotrzebowanie na pracę cudzoziemców w Polsce powoli rosło. Na ów popyt wpływ miał narastający niedobór siły roboczej w niektórych dziedzinach polskiej gospodarki. Dotkliwy brak pracowników odnotowywały bowiem takie branże, jak: informatyka, budownictwo, rolnictwo oraz przemysł maszynowy, metalowy i związanym z nowymi technologiami[173]. Poza tym deficyt objął grupy zawodowe: mechaników, ślusarzy, lekarzy, pielęgniarzy, inżynierów, specjalistów do spraw biznesu i innych wysoko wykwalifikowanych pracowników[174].

Popyt na pracobiorców z zagranicy wywołany był także innymi czynnikami. Jako pierwszy można wskazać odpływ wielu polskich obywateli na rynki pracy państw członkowskich[175]. Za drugi należy uznać przeobrażenia demograficzne związane z malejącą liczbą ludności w wieku produkcyjnym, spadkiem urodzin i postępującym procesem starzenia się polskiego społeczeństwa[176]. Problem stanowiła także niska aktywność zawodowa w Polsce. Zatrudnienie osób w wieku 55–64 lat w ogólnej strukturze w naszym kraju było najniższe spośród pozostałych państw unijnych. Członkowie tej grupy stanowili około 30% pracujących, podczas gdy średnia dla

---

[173] P. Kaźmierkiewicz, *Otwarcie polskiego rynku pracy na migrantów ekonomicznych – potrzeby i proponowane rozwiązania*, w: *Migranci na polskim rynku pracy. Rzeczywistość, problemy, wyzwania*, pod red. W. Klausa, Warszawa 2007, s. 30.

[174] Według badań przeprowadzonych przez GUS w 2002 roku przedsiębiorstwa miały kłopot ze znalezieniem 47 700 osób w określonych zawodach i o różnym wykształceniu (*Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na 2005 rok*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa wrzesień 2004). Jak podał „Wprost" poszukiwani byli strażnicy graniczni, konsultanci projektów telemarketingowych, inżynierowie, nauczyciele języków obcych, sekretarki, menadżerowie działów, cukiernicy i budowlańcy (J. Piński, M. Zdziechowska, *Bezrobocie widmo*, „Wprost" nr 42 z 23.10.2005 r., s. 63). Problemy ze znalezieniem specjalistów, jak i wykwalifikowanych pracowników, po wejściu do UE, miało 14% polskich przedsiębiorstw, a przed 1 maja 2004 roku – 8,2% („Rzeczpospolita" z 2.03.2006 roku).

[175] Ministerstwo Gospodarki i Pracy oszacowało, iż w pierwszym roku członkostwa Polski w UE, w krajach EOG pracę znalazło około 500 000 Polaków (z czego około 80% przy pracach sezonowych), w: Ministerstwa Gospodarki i Pracy, *Podsumowanie*…, op. cit., s. 58. Więcej na ten temat: *Migracje specjalistów wysokiej klasy w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, pod red. P. Kaczmarczyk, M. Okólski, Warszawa 2005; M. Okólski, *Nowe Uwarunkowania, nowe migracje? Współczesne migracje Polaków a rynek pracy*, w: *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia*, pod red. P. Kaczmarczyk, M. Okólski, Warszawa 2008, s. 16–38; A. Sakson, *Menschen im Wandel. Polen und Deutsche. Minderheiten und Migranten in Europas Geschichte und Gegewart*, Potsdam 2008, s. 215.

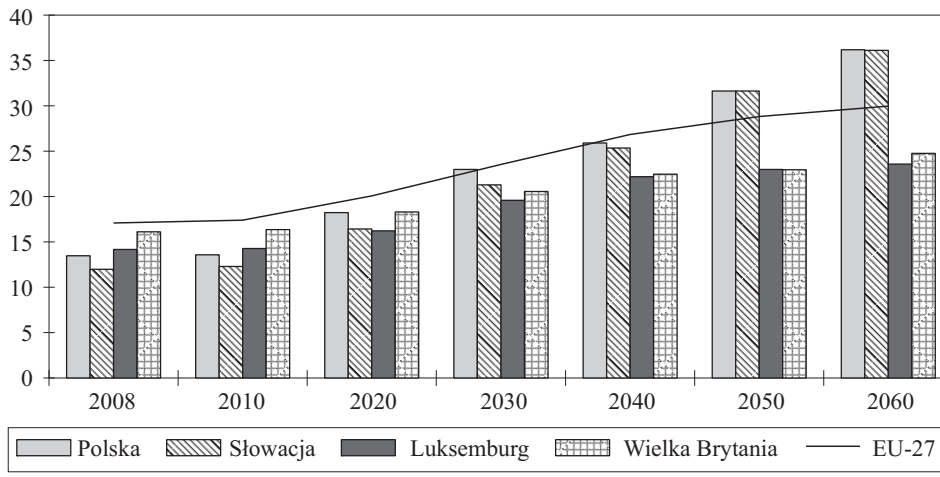
[176] Zagadnienie to dotyczyło nie tylko Polski, ale przede wszystkim państw byłej „15". W marcu 2000 roku, autorzy raportu ONZ o starzeniu się społeczeństwa podkreślili, że UE w ciągu 25 lat powinna przyjąć 159 mln imigrantów. Uznali to za niezbędne, by nie dopuścić do zahamowania wzrostu gospodarczego i systemu świadczeń emerytalnych (w celu utrzymania na odpowiednim poziomie stosunku zatrudnionych do emerytów). K. Niklewicz, *Zalew niezbędny*, „Gazeta Wyborcza" nr 12 z 15.01.2000 r., s. 7.

krajów członkowskich UE oscylowała wokół 45%[177]. Dotyczyło to również aktywności zawodowej kobiet w Polsce, która kształtowała się na niskim poziomie (48%, a przeciętnie w UE – 58%)[178].

Niepokój wzbudzały zmiany demograficzne zachodzące w naszym społeczeństwie. Prognozy dla Polski nie były i nie są zadowalające. Eurostat przewiduje, że w 2060 roku będziemy krajem o największej liczbie osób w wieku 65 lat w całej Unii Europejskiej (w 27 państwach). Gdy średnia dla UE wyniesie 30%, to dla Polski wahać się ona będzie wokół 36,18% (w Słowacji 36,12%). W przeciwieństwie do nas w najlepszej sytuacji okażą się natomiast Luksemburg (23,57%) i Wielka Brytania (24,74%)[179].

Szacuje się ponadto, iż w 2015 roku na 100 osób aktywnych zawodowo przypadnie w Polsce 58 w wieku nieprodukcyjnym, a w 2030 aż 72[180]. Liczba dzieci i emerytów w stosunku do aktywnych zawodowo wyniesie w 2025 roku 55,4%, a w 2050 roku 73,5%.

Wykres 12. Rozwój udziału osób w wieku 65 lat i więcej w ogólnej liczbie ludności w państwach, które w 2060 roku osiągną najwyższy i najniższy wskaźnik w tym zakresie



Źródło: K. Giannakouris, *Ageing characterises the demographic perspectives of the European societies*, Eurostat 2008, nr 72.

Prognozuje się, że niewielki udział ludzi młodych w zasobach pracy spowolni tempo ich odbudowy i doprowadzi do wolniejszego rozwoju technologicznego[181].

---

[177] J. Rutkowski, *Priorytety reformy rynku pracy. Synteza*, s. 5, http://analizy.mpips.gov.pl/images/stories/publ_i_raporty/Reforma_Rynku_Pracy01072008.pdf (5.12.2010).

[178] Ibidem.

[179] K. Giannakouris, *Ageing characterises the demographic perspectives of the European societies*, Eurostat 2008, nr 72.

[180] I. D., *Europa będzie się starzeć*, „Służba Pracownicza" 2005, nr 5, s. 28.

[181] E. Orzechowska, *Migracja zastępcza – sposób przeciwdziałania starzeniu się i ubytkowi zasobów pracy w Unii Europejskiej*, „Studia Demograficzne" 2002, nr 2, s. 75.

Poza tym charakterystyczną cechą starzejącego się społeczeństwa będzie spadek mobilności przestrzennej i produktywności pracy.

O przyszłym rozwoju polskiej gospodarki i pojawieniu się ewentualnej luki w niedoborze siły roboczej będzie decydować wielkość odnowy naszej populacji. Do tej pory przyrost rzeczywisty ludności nie był imponujący. W latach 2000–2007 wahał się on między –0,02% do –0,08%[182]. Według scenariusza prognozy demograficznej Eurostatu, w latach 2025 i 2050 liczba ludności w Polsce spadnie o 12–13%[183].

Oprócz cech demograficznych ważnymi czynnikami decydującymi o wzroście zapotrzebowania na pracowników z zagranicy było odnotowanie wzrostu gospodarczego, liczby biernych zawodowo i długotrwale pozostających bez pracy. Swoje piętno odcisnęło także niedopasowanie polskiego systemu edukacyjnego do potrzeb rynku pracy oraz niski poziom wykształcenia naszych rodaków. W Polsce udział ludności z wykształceniem wyższym w wieku produkcyjnym był bowiem niewielki. Świadczyły o tym wyniki powstałe z porównania naszych danych z informacjami pochodzącymi z siedmiu państw kandydujących do UE[184] oraz krajów tzw. starej Unii. Podczas gdy w 2000 roku w Polsce współczynnik ten wyniósł 8,6%, to w UE osiągnął on pułap 19%.

* * *

Reasumując, należy podkreślić, iż trudności na polskim rynku pracy będzie można zminimalizować między innymi poprzez zahamowanie odpływu za granicę absolwentów polskich wyższych uczelni, położenie nacisku na wykształcenie i lepsze dopasowanie podaży do popytu na określone zawody. Za nieodzowne elementy można również uznać zachęcanie Polaków do powrotu z emigracji oraz przyjęcie pracowników z obcych państw. Realizacja pierwszego wariantu może okazać się kłopotliwa, ponieważ jak na razie nie dysponujemy instrumentami zachęcającymi rodaków do ponownego podjęcia pracy w Polsce (nadal dominują czynniki wypychające nad przyciągającymi). Z kolei druga alternatywa będzie realna, jeśli polskie władze odpowiednio się do tego przygotują, to znaczy uelastycznią przepisy prawa w dziedzinie zatrudnienia (dostosowując je do potrzeb rynku), zweryfikują pod kątem zapotrzebowania i korzyści dla polskiego rynku pracy umowy międzynarodowe i bilateralne (do-

---

[182] Dane pochodzą z *Roczników Demograficznych* GUS.

[183] I. D., *Prognoza ludności Europy*, „Służba Pracownicza" 2005, nr 5 (okładka). Spadek przyrostu naturalnego potwierdzili także polscy demografowie – czyt. A. Messyasz-Handschke, *Zmiany w strukturze demograficznej Europy i Polski*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Zdrowotnych" 2002, nr 5, s. 15. O sytuacji demograficznej w Polsce ponadto w: M. Dziubińska-Michalewicz, *Polska na tle innych krajów – wybrane wskaźniki demograficzne*, Informacje Biura Studiów i Ekspertyz 2002, nr 889; M. Dziubińska-Michalewicz, *Tendencje demograficzne w Polsce w latach 90*., Informacje Biura Studiów i Ekspertyz 2002, nr 892.

[184] W 2000 roku, spośród 7 państw kandydujących do UE największy procent ludności z wyższym wykształceniem odnotowano na Litwie (31,9%) oraz w Estonii (22,5%). Najmniejszy natomiast ne Słowacji (7,6%), w Polsce (8,6%) i Czechach (9,1%), tabela 12, *Rynek pracy*…, op. cit., s. 67.

tyczące zatrudnienia), opracują założenia dla polskiej polityki migracyjnej, podejmą wielopłaszczyznowe działania, które zachęcą studiujących w kraju cudzoziemców do pozostania w nim i podjęcia pracy oraz przyciągną wykwalifikowanych pracobiorców z innych państw członkowskich lub spoza Unii Europejskiej[185]. Takie rozwiązanie zastosowały już Stany Zjednoczone Ameryki, Czechy[186] i Niemcy[187]. Zagadnienie to stało się także przedmiotem debaty na forum UE. W jej efekcie przewodniczący Komisji Europejskiej, José Manuel Barroso z Franco Frattinim, unijnym komisarzem ds. sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa (23 października 2007 roku) wyszli z propozycją wdrożenia systemu Europejskiej Błękitnej Karty dla wykwalifikowanych imigrantów (tzw. niebieska karta). Program adresowany był do absolwentów szkół wyższych z pięcioletnim stażem zawodowym pochodzących z krajów trzecich. Zgodnie z projektem, zdobycie karty wiązało się z uzyskaniem zezwolenia na pobyt oraz zatrudnienie (w okresie 3 lat z możliwością przedłużenia o kolejne 2) dla pracownika oraz członków jego rodziny. W przyjętej propozycji stwierdzono, iż państwa członkowskie same miały podejmować decyzje o wielkości zapotrzebowania na pracowników, na temat branż czy zawodów pracobiorców[188]. Projekt ten, pomimo szeregu kontrowersji został zaaprobowany przez Parlament Europejski 20 listopada 2008 roku.

---

[185] M. Duszczyk, *Polityka migracyjna a rynek pracy – rekomendacje*, „Analizy i Opinie" Instytut Spraw Publicznych 2008, nr 81.

[186] Wdrażanie projektu *Nabór wykwalifikowanych pracowników zagranicznych* rozpoczęto od dnia 28 lipca 2003 roku. Adresowany był on do: absolwentów czeskich uniwersytetów bez względu na kraj pochodzenia (z roku 1995 i późniejszych), absolwentów czeskich szkół średnich wszystkich krajów (którzy ukończyli edukację w 2000 roku lub później), obywateli Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Macedonii, Czarnogóry, Serbii, Białorusi, Rosji, Ukrainy, Kanady, Indii. Osoby z wyżej wymienionych grup zostały zobowiązane do samodzielnego znalezienia pracy i uzyskania między 25 a 66 punktów w ramach komputerowej procedury rekrutacyjnej. Projekt określił liczbę osób, które w poszczególnych latach realizacji planu mogły z niego korzystać. Z danych urzędowych wynikało, iż od początku jego wdrożenia do 1 maja 2008 roku wnioski złożyło 1035 cudzoziemców. I. Wróbel, *Zasady przyjmowania w Unii Europejskiej wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich*, Centrum Europejskie Natolin „Materiały Robocze" 2008, nr 2, s. 36–37 i 41–42.

[187] Był to tzw. *Green-Card-Regelung* – program, który objął specjalistów z zakresu technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Karta ta otworzyła niemiecki rynek pracy dla 20 000 pracowników zagranicznych, oferując pobyt na okres 5 lat z możliwością jego przedłużenia. Program wprowadzono na podstawie rozporządzenia z 11 lipca 2000 roku w sprawie zezwolenia na pracę dla wysoko wykwalifikowanych zagranicznych specjalistów w dziedzinie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (*Verordnung űber die Arbeitsgenehmigung fűr hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations und Kommunikationstechnologie* – Bundesgesetzblatt Jahrgang 2000, teil I, nr 35, s. 1146). Był on skierowany do obywateli państw trzecich. Pierwotnie miał być realizowany w okresie od 1.08.2000 roku do 31.07.2008 roku. Zakończenie tego programu nastąpiło jednak wcześniej – 31.12.2004 roku. E. Orzechowska, *Migracja zastępcza*…, op. cit., s. 85; M. Jaworek, M. Dąbrowski, *Program „zielona karta" dla informatyków w Niemczech – próba refleksji*, „Rynek Pracy" luty 2004 r. Z karty skorzystało ponad 17 000 osób.

[188] www.europarl.europa.eu/news/public/focus_page/018-41713-315-11-46-902-20081107FCS 41562-10-11-2008-2008/default_pl.htm (12.12.2008).

4.1. Zezwolenia na pracę dla cudzoziemców w ujęciu liczbowym i terytorialnym

Legalne zatrudnienie obywateli obcych państw oparto w Polsce na zezwoleniach (przed 1 stycznia 2002 roku były to zgody[189]) wydawanych w formach: indywidualnej i kontraktowych usług eksportowych[190] (nie dotyczyło to cudzoziemców zatrudnianych na podstawie umów bilateralnych).

Z analizy danych statystycznych dotyczących liczby udzielonych zezwoleń (zgód) wynikało, iż w Polsce dominowało zatrudnienie w formie indywidualnej. Łącznie od 1993 do 2007 roku otrzymało je 212 619 obcokrajowców. Cechą charakterystyczną tych 15 lat był najpierw wzrost angażu cudzoziemskich pracowników na polskim rynku pracy, a później jego spadek. Legalny przyrost zatrudnienia nastąpił wraz z nadejściem 1993 roku i trwał do 2002 roku. Wówczas ilość pozwoleń podniosła się z około 10 000 do ponad 22 000. Dopiero od 2003 roku rozpoczął się proces odwrotny. Stan liczebny udzielanych zgód zaczął spadać. Na przykład: z 2002 do 2003 roku obniżył się on o około 4000, a z 2003 do 2004 roku o ponad 6000 (Tabela 59). Tendencja ta utrzymała się przez kolejne okresy i w latach 2005–2006 liczebność pracujących legalnie obcokrajowców osiągnęła poziom z 1995 roku. Zwrot nastąpił dopiero w 2007 roku. Obserwowany spadek liczby wydanych pozwoleń na pracę można było tłumaczyć zwolnieniem części cudzoziemców z obowiązku ubiegania się o zezwolenie na pracę oraz kryzysem rosyjskim z 2002 roku.

W porównaniu do zatrudnienia obcokrajowców na podstawie zezwoleń w formie indywidualnej liczba udzielonych zgód w ramach kontraktowych usług eksportowych nie była tak wysoka. Zezwolenia w tej kategorii stanowiły jedynie 13% wszystkich wydanych pozwoleń w latach 1993–2007. W sumie ich liczebność wyniosła 28 925. Dynamika rozwoju angaży w tej formie kształtowała się na znacznie niższym poziomie niż w przypadku indywidualnych zgód. W okresie od 1993 do 2001 roku, liczba cudzoziemców pracujących w ramach usług eksportowych nie przekraczała rocznie 4000 (najniższy stan osiągnęła w 1995 roku – 920 zezwoleń, a najwyższy w 1998 roku – 3831). W następnych latach zaczęła maleć. W przeciwieństwie jednak

---

[189] *Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 roku o zmianie ustawy o zatrudnianiu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o pomocy społecznej* (Dz. U. 2001, Nr 89, poz. 973) wprowadziła zmiany w nazewnictwie decyzji administracyjnej w związku z dopuszczeniem cudzoziemców do rodzimego rynku pracy. Dotychczasową „zgodę" na pracę zastąpiono „zezwoleniem" na pracę.

[190] Usługa eksportowa realizowana była na podstawie umowy zawartej przez zagranicznego pracodawcę z podmiotem, którego siedziba znajdowała się na terytorium Polski. Podwykonawcą umowy był pracownik (cudzoziemiec) delegowany przez podmiot zagraniczny do RP. Zezwolenie na pracę wydawano na pisemny wniosek pracodawcy. Zagadnienie to regulowało (do 22 sierpnia 2006 roku) – *Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2001 roku w sprawie szczegółowych zasad i trybu wydawania przyrzeczeń i zezwoleń na pracę cudzoziemców zatrudnionych przy realizacji usług eksportowych świadczonych przez pracodawców zagranicznych w Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 2001, Nr 153, poz. 1768. Później obowiązywały przepisy *Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 lipca 2006 roku w sprawie trybu i warunków wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca zatrudnionego przy realizacji usługi eksportowej świadczonej przez pracodawcę zagranicznego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 2006, Nr 141, poz. 1003.

do zgód indywidualnych po 2004 roku odnotowano wzrost zainteresowania pracą w ramach usług eksportowych.

Tabela 59

Liczba wydanych zgód/zezwoleń indywidualnych i w ramach usług eksportowych na pracę dla cudzoziemców w latach 1990–2007 (w liczbach bezwzględnych)

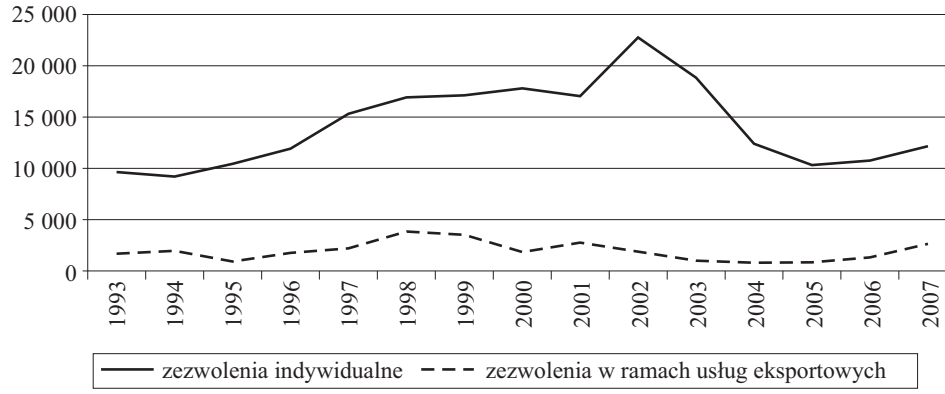
Rok	Liczba wydanych zgód/zezwoleń na pracę cudzoziemców – indywidualnie	Liczba wydanych zgód/zezwoleń na pracę cudzoziemców w ramach usług eksportowych
1990*	3 377	–
1991*	4 302	–
1992	11 995	brak danych
1993	9 643	1 694
1994	9 220	1 963
1995	10 441	920
1996	11 915	1 753
1997	15 307	2 191
1998	16 928	3 831
1999	17 116	3 502
2000	17 802	1 860
2001	17 038	2 755
2002	22 776	1 867
2003	18 841	990
2004	12 381	798
2005	10 304	847
2006	10 754	1 309
2007	12 153	2 645

* Łączna liczba zezwoleń indywidualnych i w ramach usług eksportowych.

Źródło: Z. Morecka, *Zatrudnienie cudzoziemców w Polsce*, w: *Popyt na pracę cudzoziemców. Polska i jej sąsiedzi*, pod red. S. Golinowskiej, Warszawa 2004, s. 139; *Krajobraz dyskryminacji II*, Raport i Analizy Instytutu Polityki Społecznej, Seria: „Raporty Migracyjne" 2003, nr 4, tabela 3, s. 44; J. Korczyńska, M. Duszczyk, *Zapotrzebowanie na pracę cudzoziemców w Polsce. Próba analizy i wniosków dla polityki migracyjnej*, Warszawa 2005, www.wup.mazowsze.pl/publikacje/prezentacja_cudzoziemcy_2004_26_04_2005.ppt (7.11.2005).

Analiza terytorialnego rozmieszczenia zatrudnienia obcokrajowców pokazała, iż obecność zagranicznych pracowników na lokalnym rynku pracy nie miała wpływu na wzrost liczby bezrobotnych w danym regionie. Cudzoziemcy wybierali bowiem te tereny, które charakteryzowały się wysokim wskaźnikiem PKB, niskim bezrobociem i dynamicznym rozwojem inwestycyjnym. Pracowników zagranicznych przyciągały duże aglomeracje miejskie, tereny dobrze zurbanizowane o rozbudowanej sieci komunikacyjnej.

Wykres 13. Dynamika rozwoju zatrudnienia cudzoziemców w ramach zezwoleń indywidualnych i usług eksportowych w latach 1993–2007



Źródło: Na podstawie danych z tabeli 59.

W latach 1993–1998, kiedy kraj podzielony był na 49 jednostek terytorialnych, największa koncentracja cudzoziemców przypadła na trzy z nich (Tabela 60). Do obszarów tych zaliczały się województwa:

– warszawskie, w którym udzielono 38 388 zezwoleń (w 1993 roku udział wydanych zgód w stosunku do ogólnej liczby wyniósł – 48,5%, a w kolejnych latach przekroczył 50%);
– gdańskie, w którym zatrudnienie znalazło 4683 obcokrajowców (ich udział w poszczególnych latach mieścił się w granicach od 5,8% w 1998 roku do 7,7% w 1995 roku w skali kraju);
– katowickie, w którym zezwolenia otrzymało 3391 rezydentów obcych państw (ich udział wahał się od 3,6% w 1994 roku do 5,6% dwa lata później).

Tabela 60

Cudzoziemcy z indywidualnymi zgodami na pracę według województw w okresie od 1993 do 1998 roku (w liczbach bezwzględnych)

Województwo	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1	2	3	4	5	6	7
Bialskopodlaskie	76	140	132	63	41	36
Białostockie	97	69	99	98	97	135
Bielskie	158	130	214	149	218	153
Bydgoskie	110	87	116	109	130	139
Chełmskie	15	15	47	11	71	102
Ciechanowskie	71	21	39	29	49	61
Częstochowskie	115	141	153	208	122	173
Elbląskie	95	71	102	94	97	143
Gdańskie	592	621	804	763	920	983
Gorzowskie	23	39	87	93	175	331

1	2	3	4	5	6	7
Jeleniogórskie	113	35	43	70	69	58
Kaliskie	38	28	46	67	81	67
Katowickie	403	336	502	672	660	818
Kieleckie	102	47	0	55	60	80
Konińskie	15	20	26	41	48	22
Koszalińskie	55	39	63	62	67	85
Krakowskie	236	166	272	301	424	446
Krośnieńskie	16	11	18	6	26	29
Legnickie	40	33	43	40	61	69
Leszczyńskie	22	37	15	19	63	73
Lubelskie	213	99	141	227	274	245
Łomżyńskie	8	12	17	32	41	37
Łódzkie	248	268	316	376	534	736
Nowosądeckie	4	13	27	21	43	58
Olsztyńskie	195	122	100	132	210	138
Opolskie	95	59	139	190	198	228
Ostrołęckie	18	51	67	86	112	130
Pilskie	23	43	66	72	66	79
Piotrkowskie	10	34	57	49	43	50
Płockie	28	6	18	61	26	56
Poznańskie	164	110	209	278	421	463
Przemyskie	14	23	29	32	34	34
Radomskie	135	59	65	113	146	70
Rzeszowskie	29	48	37	13	24	124
Siedleckie	49	62	94	106	156	110
Sieradzkie	14	12	13	20	17	38
Skierniewickie	13	10	64	20	33	51
Słupskie	57	24	29	35	60	46
Suwalskie	16	9	33	69	48	44
Szczecińskie	264	244	705	328	221	241
Tarnobrzeskie	20	20	29	35	55	40
Tarnowskie	19	14	32	42	42	45
Toruńskie	141	83	14	131	203	198
Wałbrzyskie	28	48	66	64	69	71
Warszawskie	4673	5243	5313	6029	8160	8970
Włocławskie	8	20	25	27	59	66
Wrocławskie	448	223	163	242	355	330
Zamojskie	167	101	81	62	46	42
Zielonogórskie	150	74	51	73	132	185

Źródło: Dane Krajowego Urzędu Pracy, za: E. Domaradzka, *Przybysz ze Wschodu. Raport z badań ankietowych 1995/1996*, w: *Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne. Polska, Czechy, Niemcy*, pod red. S. Golinowskiej, Warszawa 1998, tabela 3A, s. 278; *Krajobraz dyskryminacji II*..., op. cit., s. 46–47.

Po zmianie podziału terytorialnego państwa, prym wiodły województwa: mazowieckie, śląskie[191], pomorskie[192] i dolnośląskie[193]. Spośród nich najatrakcyjniejszym regionem okazało się województwo mazowieckie[194] (w tym i Warszawa). Obszar ten cechowała niska stopa bezrobocia (pod koniec 2007 roku wyniosła 9,2%[195]), wysoki poziom PKB na jednego mieszkańca i największa koncentracja spółek kapitału zagranicznego. W województwie mazowieckim wydano około 50% wszystkich zezwoleń indywidualnych na pracę dla cudzoziemców w skali całego kraju. Na łączną liczbę 139 165 pozwoleń 67 213

---

[191] W latach 1999–2007 w województwie śląskim wojewoda wydał łącznie 10 260 zezwoleń dla obcokrajowców. Było to 7,4% wszystkich pozwoleń, które otrzymali w tym okresie zagraniczni pracownicy w Polsce. Najwięcej ich udzielono w 2002 roku – 2011, a najmniej w 2007 roku bo tylko 690. Zezwolenia te trafiły przede wszystkim w ręce Europejczyków (Włochów, Ukraińców, Rosjan i Czechów). Azjaci w 2003 roku otrzymali 11,7%, a rok później 22,8% wszystkich zgód wydanych w województwie śląskim (prym wiedli Turcy, Wietnamczycy i Japończycy). Najmniej zezwoleń dostali mieszkańcy Afryki i Australii. Z kolei w zakresie usług eksportowych na województwo to, przypadło zaledwie 4,5% wszystkich wydanych pozwoleń w skali kraju. Ich ogólna liczba wyniosła 585 (w latach 2000–2007). Zezwolenia przyznawano mieszkańcom kontynentu europejskiego (Wielka Brytania, Ukraina), azjatyckiego (Japonia, Indie), afrykańskiego (Republika Południowej Afryki) oraz Ameryki Północnej, Południowej, Australii i Nowej Zelandii. J. Korczyńska, M. Duszczyk, *Zapotrzebowanie na pracę*…, op. cit., s. 17, www.wup.mazowsze.pl; materiały z Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

[192] Wojewoda pomorski, od 1999 do 2007 roku, wydał ogółem 7945 zgód, co stanowiło 5,7% wszystkich zezwoleń, które otrzymali cudzoziemcy w skali kraju. Największa grupa legalnie pracujących obcokrajowców w tym województwie przypadła na 2002 rok, kiedy zezwolenia trafiły do 1538 imigrantów. Po wejściu Polski do UE liczba ta spadła i w latach 2005–2007 oscylowała powyżej 400 rocznie. Na terenie województwa pomorskiego pracowali cudzoziemcy z: Ukrainy, Rosji, Wielkiej Brytanii (Europejczycy stanowili 71,8% w 2003 roku i 66,3% rok później), Wietnamu, Chin, Indii, USA, Australii oraz z Afryki. Z kolei w ramach usług eksportowych skierowano do pracy 2145 imigrantów z łącznej liczby 13 071 (w latach 2000–2007). Pochodzili oni przede wszystkim z Europy (na przykład w 2003 roku Europejczycy stanowili 80,1%). Kolejne miejsce zajęli Azjaci. Ibidem.

[193] W okresie od 1999 do 2007 roku wydano na tym obszarze 8032 zezwoleń, co stanowiło 5,7% wszystkich pozwoleń. Liczba zgód udzielana cudzoziemcom w 2000 i 2002 roku przekroczyła 1000 rocznie, a w pozostałych latach oscylowała między 663 a 975. W województwie dolnośląskim zezwolenia indywidualne otrzymali przede wszystkim Europejczycy. W 2003 roku stanowili oni 81,6%, a w 2004 roku – 73,3%. Pochodzili oni w przeważającej części z Niemiec, Ukrainy i Francji. Na drugim miejscu uplasowali się Azjaci (w 2003 roku – 13,17%, a rok później 23,7%). Wśród nich dominowali obywatele Japonii i Wietnamu. Kolejną pozycję zajęli mieszkańcy Ameryki Północnej i Południowej. Zezwolenia w ramach usług eksportowych nie cieszyły się takim powodzeniem, jak w formie indywidualnej. W okresie od 2000 do 2007 roku na województwo dolnośląskie przypadło jedynie 666 zgód z ogólnej liczby 13 071 na poziomie kraju. Ten niewielki procent cudzoziemców pochodził najczęściej z Europy (głównie Niemcy) oraz Azji (Japończycy). Z. Morecka, *Zatrudnienie cudzoziemców*…, op. cit., tabela 50, s. 162; M. Okólski, *Cudzoziemcy na oficjalnym rynku pracy w Polsce*, „Rynek Pracy" 2002, nr 5–6, s. 78; materiały z Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

[194] Przyrzeczenia i zezwolenia na pracę wydawane były na podstawie dokumentu: *Kryteria wydawania przyrzeczeń i zezwoleń na pracę cudzoziemców nieposiadających zezwolenia na osiedlenie się ani statusu uchodźcy w Rzeczpospolitej Polskiej* – Załącznik do Rozporządzenia nr 53 Wojewody Mazowieckiego z dnia 27 czerwca 2002 roku, http://wup.mazowsze.pl/cudzoziemcy/kryteria.html (2.01.2006).

[195] Województwo mazowieckie znalazło się wówczas na trzecim miejscu wśród obszarów o najniższej stopie bezrobocia. Wyprzedziły ten teren jedynie województwa: wielkopolskie (8%) i małopolskie (8,8%). *Bezrobocie nierejestrowane w Polsce. Raport miesięczny – grudzień 2007 rok*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, s. 2.

z nich przypadło na ten teren (w latach 1999–2007). 69% zgód wydano do końca 2003 roku. Wówczas udzielano średnio powyżej 9000 zezwoleń rocznie. Po akcesji Polski do Unii Europejskiej ilość ta spadła (część cudzoziemców została zwolniona z obowiązku ubiegania się o ten dokument). Dopiero w 2007 roku nieznacznie wzrosła.

W województwie mazowieckim legalną pracę podejmowali przede wszystkim Europejczycy. Ich udział w poszczególnych latach był bardzo wysoki (na przykład w okresie od 2002 do 2003 roku przekroczył 70%, a w pozostałych 50%. Współczynnik ten zaczął maleć od 2006 roku i rok później wyniósł 47%). Wśród nich dominowali obywatele: Francji, Niemiec, Ukrainy i Wielkiej Brytanii. Drugą grupą, która najczęściej otrzymywała pozwolenia na pracę byli Azjaci. W województwie mazowieckim udzielono im 17 881 zgód (w latach 2000–2007), co stanowiło 30,8% wszystkich wydanych pozwoleń[196]. Pochodzili oni przede wszystkim z Indii, Wietnamu i Turcji[197]. Pozostała część imigrantów wywodziła się z państw Ameryki Północnej i Południowej (5,5%), Afryki (1,6%) oraz Australii (poniżej 1%). Wśród nich byli także bezpaństwowcy.

Poza indywidualnymi zezwoleniami Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Warszawie wydał także cudzoziemcom zgody na prace w ramach usług eksportowych. W ramach tej kategorii województwo mazowieckie zajęło również pierwsze miejsce pod względem ilości udzielonych pozwoleń. Od 2000 do 2007 roku wydano ich łącznie 6690, co stanowiło 51% wszystkich zgód. Większą ich część cudzoziemcy otrzymali przed akcesją Polski do Unii Europejskiej, a na lata 2004–2007 przypadło 39,6% ich ogólnej liczby. Pozwolenia w ramach usług eksportowych trafiły głównie do obywateli państw europejskich. Na 6690 wszystkich udzielonych zgód, aż 5891 była ich udziałem (w latach 2000–2007). Spośród wielu krajów europejskich wyróżniali się obywatele Białorusi (na przykład w 2003 roku otrzymali oni 58,6% zgód, a rok później 73%). Poza Europejczykami, 11% wszystkich pozwoleń w ramach usług eksportowych otrzymali Azjaci, a resztę obywatele krajów Ameryki Północnej i Południowej (29 zezwoleń), Afryki (5) i Australii (5)[198].

Tabela 61

Zgody/zezwolenia na wykonywanie pracy przez cudzoziemców (indywidualnie i w ramach usług eksportowych) na terenie województwa mazowieckiego w okresie od 2000 do 2007 roku (w liczbach bezwzględnych)

Forma zgody	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Indywidualna								
Ogólna liczba wydanych decyzji	**16 723**	**16 523**	**16 579**	**14 421**	**10 082**	**9 161**	**9 444**	**10 819**
Przyrzeczenia	7 892	8 631	5 478	5 149	4 051	4 350	4 701	5 447
Zezwolenia	8 831	7 892	11 101	9 272	6 031	4 811	4 743	5 372

[196] Opracowanie własne na podstawie: *Rynek pracy województwa mazowieckiego*, Wojewódzki Urząd Pracy, Warszawa za lata 2000–2007.

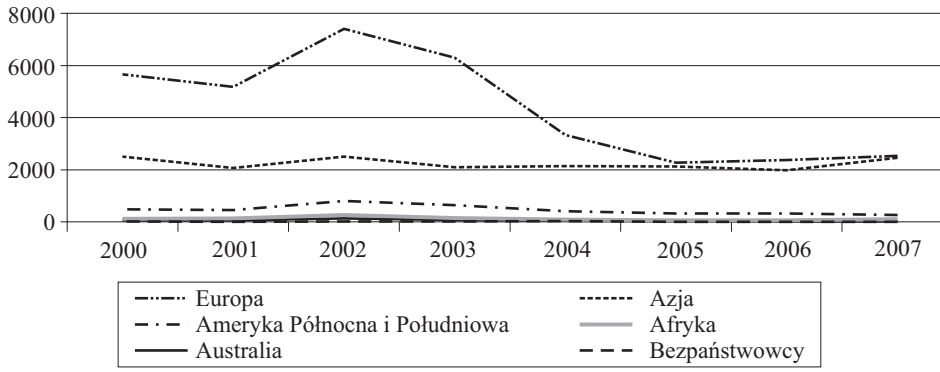
[197] Podstawą zakwalifikowania Turcji do państw azjatyckich było jedynie położenie geograficzne tego państwa.

[198] Ibidem.

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Usługi eksportowe								
Ogólna liczba wydanych decyzji	–	–	**1 597**	**958**	**1 010**	**1 054**	**1 175**	**2 334**
Przyrzeczenia	b.d.	b.d.	566	433	517	523	684	1 198
Zezwolenia	913	1 570	1 031	525	493	531	491	1 136

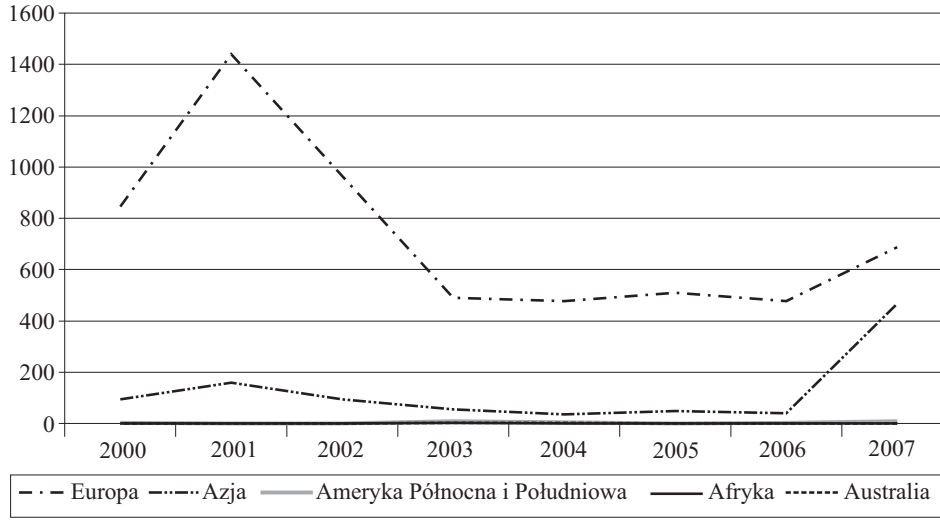
Źródło: Opracowanie własne na podstawie – *Rynek Pracy Województwa Mazowieckiego*, Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie za lata 2000–2007.

Wykres 14. Dynamika rozwoju zatrudnienia cudzoziemców w ramach zezwoleń indywidualnych w latach 2000–2007 na terenie województwa mazowieckiego w podziale na kontynenty



Źródło: Opracowanie własne na podstawie – *Rynek Pracy Województwa Mazowieckiego*, Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie za lata 2000–2007.

Wykres 15. Dynamika rozwoju zatrudnienia cudzoziemców w ramach usług eksportowych w latach 2000–2007 na terenie województwa mazowieckiego w podziale na kontynenty



Źródło: Opracowanie własne na podstawie – *Rynek Pracy Województwa Mazowieckiego*, Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie za lata 2000–2007.

Obszarami o najniższej koncentracji zagranicznych pracowników były natomiast tereny rolnicze, często przygraniczne, o słabej dynamice rozwoju, stopniu zurbanizowania oraz wysokim wskaźniku osób pozostających bez pracy. W latach 1993–1998 warunki te spełniały województwa: krośnieńskie (wydano tam ogólnie 106 indywidualnych zgód, co stanowiło 0,14% w skali kraju), sieradzkie (łącznie 114 zgód – 0,15%), łomżyńskie (147 zgód – 0,2%), nowosądeckie i przemyskie (po 166 zgód – 0,22%), włocławskie (205 zgód – 0,28%), leszczyńskie (229 zgód – 0,31%) oraz chełmskie (261 zgód – 0,35%). Z kolei po 1999 roku mało atrakcyjne dla cudzoziemców okazały się województwa: świętokrzyskie (1330 pozwoleń w latach 1999–2007), podlaskie (2174), warmińsko-mazurskie (2145), podkarpackie (3013) i opolskie (3034). Dotyczyło to także zgód udzielanych imigrantom oddelegowanym w celu świadczenia usług eksportowych.

Tabela 62

Cudzoziemcy z indywidualnymi zgodami/zezwoleniami na pracę według województw w okresie od 1999 do 2007 roku (w liczbach bezwzględnych)

Województwo	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogólnie	17 116	17 802	17 038	22 776	18 841	12 381	10 304	10 754	12 153
Dolnośląskie	667	1 064	975	1 308	949	663	712	843	851
Kujawsko-pomorskie	367	424	432	595	478	369	277	278	362
Lubelskie	367	511	442	473	473	311	280	258	272
Lubuskie	546	703	437	448	474	410	297	322	509
Łódzkie	969	1 013	896	1 023	793	479	453	534	574
Małopolskie	579	705	838	1 011	829	625	538	579	672
Mazowieckie	9 160	8 831	7 892	11 101	9 272	6 031	4 811	4 743	5 372
Opolskie	311	376	369	336	246	143	113	439	701
Podkarpackie	209	263	308	400	365	267	255	211	235
Podlaskie	198	208	264	385	314	253	180	163	209
Pomorskie	1 233	888	1 131	1 538	1 072	597	418	455	613
Śląskie	1 033	1 317	1 360	2 011	1 471	873	728	777	690
Świętokrzyskie	120	170	171	229	219	143	118	88	72
Warmińsko-mazurskie	299	270	298	358	324	192	159	139	106
Wielkopolskie	770	787	904	1 060	1 039	581	538	371	500
Zachodniopomorskie	288	272	321	500	523	444	427	554	415

Źródło: *Krajobraz dyskryminacji II...*, op. cit., s. 47–48; Z. Morecka, *Zatrudnienie cudzoziemców…*, op. cit., s. 162; opracowanie własne na podstawie materiałów z Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (dokumenty w posiadaniu autora).

Tabela 63

Liczba wydanych zezwoleń na pracę dla cudzoziemców w ramach usług eksportowych w podziale na województwa w okresie od 2000 do 2007 roku (w liczbach bezwzględnych)

Województwo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogólnie	1860	2755	1867	990	798	847	1309	2645

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Dolnośląskie	84	96	143	55	12	41	84	151
Kujawsko-pomorskie	50	103	18	43	8	3	3	5
Lubelskie	20	5	6	6	0	0	0	0
Lubuskie	19	19	7	11	8	3	1	115
Łódzkie	16	13	8	2	2	0	17	126
Małopolskie	105	52	60	8	3	1	0	28
Mazowieckie	913	1570	1031	525	493	531	491	1136
Opolskie	96	94	66	31	1	0	0	11
Podkarpackie	2	17	4	1	1	1	0	0
Podlaskie	10	0	0	10	0	0	0	0
Pomorskie	153	215	161	121	143	182	432	738
Śląskie	99	127	126	67	37	23	31	75
Świętokrzyskie	33	3	1	0	0	0	0	29
Warmińsko-mazurskie	74	39	34	26	14	9	9	16
Wielkopolskie	10	82	80	71	1	15	220	173
Zachodniopomorskie	176	320	122	13	75	38	21	42

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów z Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (dokumenty w posiadaniu autora).

4.2. Pochodzenie cudzoziemców pracujących w Polsce

W Polsce zagraniczni pracownicy z indywidualnymi zezwoleniami pochodzili przede wszystkim z Europy. Ich udział w ogólnej liczbie wydanych zezwoleń w latach 1995–2007 wyniósł 73%. Łącznie w tym okresie obywatele państw europejskich otrzymali 126 450 pozwoleń. Dominacja Europejczyków w podziale zgód na pracę związana była z dużą liczbą pracujących u nas obywateli sąsiednich państw. Wśród nich najliczniejszą reprezentację miała Ukraina. W ciągu 13 lat obywatele tego kraju dostali 35 105 zezwoleń, co stanowiło 27,7% wszystkich zgód wydanych mieszkańcom Starego Kontynentu. Średnio w tym okresie zatrudnianych było 2700 obywateli Ukrainy rocznie. Liczba wydawanych im pozwoleń była dość stabilna z tendencją wzrostową. Najmniej zgód obywatele Ukrainy otrzymali w 1995 roku (1815), a najwięcej w 2007 roku (3851). Poza nimi na podstawie indywidualnych zezwoleń pracowali także obywatele Rosji i Białorusi. Wydano im w kolejności 8544 i 9230 zgód (w latach 1995–2007). Następnym naszym sąsiadem, którego reprezentanci podejmowali u nas pracę, byli Niemcy. Ogółem legalne zatrudnienie znalazło u nas 13 553 obywateli tego kraju. Inną grupę pracowników zagranicznych stanowili obywatele Unii Europejskiej. Do nich należeli, oprócz Niemców, obywatele Wielkiej Brytanii (11 424 zgód w okresie od 1995 do II połowy 2004 roku), Francji (10 550 w latach 1995–2007) i Włoch (4638 w latach 1995–2006).

Poza Europą drugim kontynentem wysyłającym swoich pracowników do Polski była Azja. Obywatele państw azjatyckich zasili nasz krajowy rynek pracy o 51 626 osób. Stanowili oni łącznie 29,6% wszystkich legalnie zatrudnionych cudzoziemców

w okresie od 1995 do 2007 roku. Największy wzrost obcokrajowców z tej części świata miał miejsce w 1997 roku. Wówczas, w porównaniu do roku poprzedniego, liczba wydanych zgód podniosła się o 1818. Spośród cudzoziemców pochodzących z Azji znaczną liczbę stanowili Wietnamczycy. Wojewodowie wydali im ogólnie 15 520 pozwoleń (30%). Średnio angaż otrzymywało powyżej 1000 obywateli Wietnamu rocznie. Inni Azjaci pochodzili z Chin i Indii. Pierwsi byli w posiadaniu 6774 zezwoleń (1995–2007), a liczba otrzymanych przez nich zgód nie przekroczyła rocznie 600. Drudzy z kolei stanowili około 11% wszystkich pracobiorców azjatyckich, którzy we wskazanym wcześniej okresie dostali pozwolenie na pracę. Z Indii pochodziły 5542 osoby legitymujące się stosowanym dokumentem. Oprócz nich w Polsce pracowali także obywatele Turcji[199] i Korei.

Z krajów pozaeuropejskich na polskim rynku pracy swoją obecność zaznaczyli również mieszkańcy z Ameryki Północnej i Południowej. Ich udział w ogólnym podziale zezwoleń pomiędzy kontynenty nie był wysoki i wyniósł 6,7% (w latach 1995–2007). Wśród obywateli państw pochodzących z tej części świata dominowali Amerykanie. W sumie otrzymali oni 8475 zgód, co stanowiło 73% ogółu pozwoleń, które trafiły do mieszkańców obu Ameryk.

Z kolei najmniejszy udział w liczbie wydanych zezwoleń mieli pracownicy wywodzący się z krajów leżących w Afryce, Australii i Nowej Zelandii. Uzyskali oni 2729 pozwoleń (1,5%) oraz 1119 (0,6%).

Interesująco kształtowała się struktura pochodzenia zagranicznych pracowników po wejściu Polski do UE. Generalnie w II połowie 2004 roku zaobserwowano spadek aktywności zawodowej obywateli UE/EOG, wobec których Polska (na zasadzie wzajemności) zastosowała ograniczenia w dostępie do rodzimego rynku pracy. Zmniejszyła się liczba obywateli z: Austrii (z 126 w I połowie do 52 w II połowie 2004 roku), Niemiec (z 582 do 388), Danii (z 89 do 75), Hiszpanii (z 45 do 42), Francji (z 408 do 247), Grecji (z 15 do 8), Włoch (z 235 do 148), Holandii (z 132 do 99), Portugalii (z 31 do 24) i Belgii (z 94 do 34). Nieznacznie wzrosła natomiast liczba obywateli Luksemburga oraz Norwegii[200]. Odnotować należy także, iż od 2004 roku na polskim rynku pracy nieobecni byli obywatele Islandii i Lichtensteinu.

Zmiany objęły także obywateli państw nienależących do UE/EOG. Po 1 maja 2004 roku staliśmy się bardziej atrakcyjni dla obywateli Ukrainy i Białorusi. W przypadku obywateli Rosji odnotowano spadek udzielonych zgód na pracę z 532 w 2004 roku do 419 trzy lata później. Chętniej pracowali u nas Chińczycy. Z kolei liczba wydanych zezwoleń obywatelom Indii i Wietnamu była stabilna.

Fakt integracji z UE nie zaważył na większym zainteresowaniu legalnym zatrudnieniem ze strony obywateli USA. Od maja 2004 roku ich liczba sukcesywnie malała.

---

[199] Podstawą zakwalifikowania Turcji do państw azjatyckich było jedynie położenie geograficzne tego państwa.

[200] Materiały Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (w posiadaniu autora).

Tabela 64

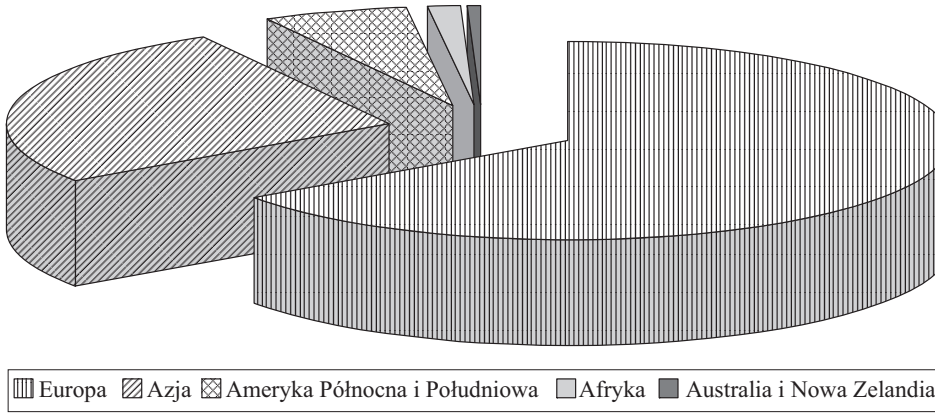
Liczba wydanych indywidualnych zgód/zezwoleń na pracę dla cudzoziemców w latach 1993–2007 według kontynentów i wybranych państw (w liczbach bezwzględnych)

Kontynenty Państwa	Lata														
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem	9 643	9 220	10 441	11 915	15 307	16 928	17 116	17 802	17 038	22 776	18 841	12 381	10 304	10 754	12 153
Europa	b.d.	b.d.	6 741	7 601	8 942	10 340	11 087	12 411	12 118	16 578	13 730	7 881	5 871	6 023	7 127
Ukraina	1 570	1 816	1 815	2 234	2 233	2 311	2 532	2 927	2 811	3 081	2 750	2 588	2 697	3 275	3 851
Niemcy	478	416	589	803	1 025	1 189	1 264	1 336	1 402	2 311	1 865	970	518	281	11
W Brytania	431	576	885	951	1 106	1 135	1 236	1 218	1 260	1 902	1 438	293	–	–	–
Francja	b.d.	183	276	386	602	937	1 138	1 217	1 255	1 938	1 491	655	358	294	3
Białoruś	1 184	1 165	673	516	611	688	660	796	745	880	828	664	610	704	855
Rosja	1 187	635	708	736	741	823	792	756	674	774	698	532	486	405	419
Włochy	b.d.	165	235	248	365	419	379	402	427	807	676	383	221	76	–
Azja			2 795	3 187	5 005	5 235	4 680	4 183	3 677	4 246	3 563	3 486	3 551	3 851	4 167
Wietnam	771	864	1 079	1 221	2 041	1 779	1 467	1 230	933	947	630	1 063	1 067	999	1 064
Chiny	576	519	686	630	741	736	685	517	446	386	245	256	240	405	8 01
Indie	b.d.	120	186	191	412	485	505	370	488	577	597	425	445	427	434
Korea Poł.	b.d.	b.d.	b.d.	201	302	420	408	291	210	209	208	212	175	322	534
Ameryka Pół. i Poł.			725	881	1 033	1 049	1 029	860	875	1 358	1 145	749	659	669	580
– USA	430	431	578	680	816	806	784	634	619	959	846	518	452	438	345
Afryka	b.d.	b.d.	94	166	218	206	222	224	257	399	263	164	149	141	226
Australia, N. Zelandia	b.d.	b.d.	86	74	99	86	76	82	85	172	127	72	60	57	43

Suma liczb zezwoleń z poszczególnych kontynentów nie daje ogólnej wartości wydanych zgód w danym roku, ponieważ nie ujęci zostali bezpaństwowcy i osoby nieznane.

Źródło: *Krajobraz dyskryminacji II...*, op. cit., s. 48–49, materiały Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (dokumenty w posiadaniu autora).

Wykres 16. Zezwolenia indywidualne na pracę dla cudzoziemców w latach 1995–2007 według kontynentów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 64.

Podobnie jak w przypadku zezwoleń indywidualnych, Europejczycy zajęli czołowe miejsce w podziale zgód wydanych w ramach usług eksportowych. W okresie od 1995 do 2007 roku udzielono im 23 146 pozwoleń, czyli 91,6% ogółu wydanych. Spośród państw europejskich dominowali obywatele Białorusi i Ukrainy. Do pierwszych z nich trafiło 46% zgód będących w posiadaniu mieszkańców Europy. Zatrudnionych zostało ogółem 10 614 obywateli Białorusi. Znacznie mniej pozwoleń otrzymali Ukraińcy (4579). Poza nimi, do Polski oddelegowani zostali również obywatele Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii.

Niewielka część pracowników wysłana do naszego kraju w celu realizacji usług eksportowych wywodziła się z państw azjatyckich. W ciągu analizowanych 13 lat stali się oni posiadaczami 1748 pozwoleń (7%), z czego połowę przyznano w 2007 roku. Mały udział w podziale zezwoleń mieli także obywatele Ameryki Północnej i Południowej (294 zgody w latach 1995–2007), Afryki (38) oraz Australii i Nowej Zelandii (32).

Tabela 65

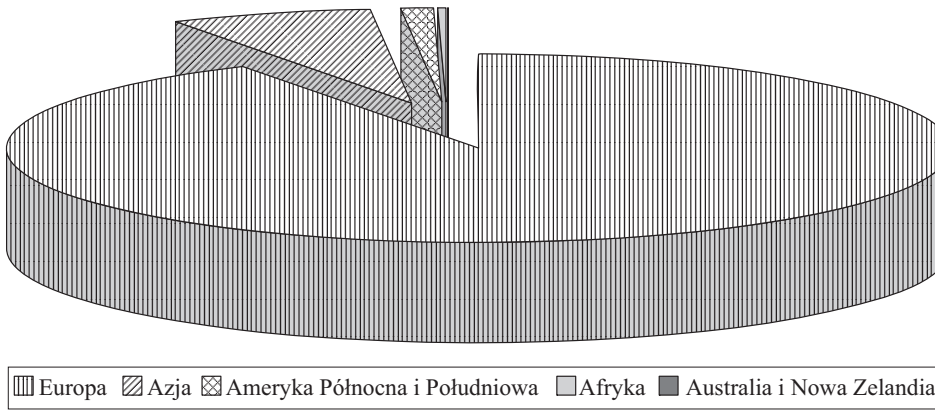
Liczba wydanych zgód/zezwoleń na pracę dla cudzoziemców w ramach usług eksportowych w latach 1995 do 2007 według kontynentów i wybranych państw (w liczbach bezwzględnych)

Kontynenty Państwa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Ogółem	920	1753	2191	3831	3502	1860	2755	1867	990	798	847	1309	2645
Europa	898	1727	2152	3764	3401	1704	2531	1658	856	726	785	1184	1760
Białoruś	273	610	807	2073	1983	671	1340	893	323	361	353	366	561
Ukraina	276	359	457	649	361	487	347	79	52	155	200	258	899
W.Brytania	14	79	119	186	162	128	178	222	150	26	1	0	0
Niemcy	31	53	41	85	112	66	79	79	71	12	93	117	4
Francja	12	14	20	23	9	9	22	14	13	3	1	0	0

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Azja	7	19	20	40	63	100	164	169	89	47	49	111	870
Ameryka Pół. i Poł.	11	5	17	24	38	43	49	26	35	13	11	10	12
Afryka	1	0	1	1	0	1	10	8	5	5	2	2	2
Australia, N. Zelandia	3	2	1	2	0	3	1	6	5	7	0	2	0

Źródło: M. Jaworek, *Zatrudnienie cudzoziemców*…, op. cit., s. 86; opracowanie własne na podstawie materiałów z Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Gospodarki i Pracy (dokumenty w posiadaniu autora).

Wykres 17. Zezwolenia na pracę w ramach usług eksportowych dla cudzoziemców w latach 1995–2007 według kontynentów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 65.

4.3. Okresy ważności zgód/zezwoleń wydanych cudzoziemcom

Charakterystyczną cechą migracji zarobkowej do Polski był nieliczny udział cudzoziemców uzyskujących zgody/zezwolenia indywidualne na okres do 3 miesięcy. Analiza danych za lata 1993–2007 pokazuje, iż liczba obcokrajowców pracująca w tym przedziale czasowym stanowiła 10% wszystkich pracowników zagranicznych, którzy otrzymali w tym okresie pozwolenia na pracę[201]. Ich uczestnictwo, na przestrzeni 15 lat, nie rozkładało się równomiernie i podlegało sporym wahaniom. Na przykład, w 1993 i 1994 roku liczba wydanych zgód do 3 miesięcy była wysoka i przekroczyła 20%. Podobnie było w okresie od 2001 do 2003 roku, kiedy zezwolenia te mieściły się w granicach od 13,6 do 18%. Poza tymi latami procentowy udział cudzoziemców zatrudnionych w Polsce we wskazanym przedziale czasowym, ukształtował się na poziomie poniżej 10%. W grupie tej przeważali obywatele państw europejskich, wśród których byli: Ukraińcy, Białorusini, Niemcy, Francuzi i Brytyjczycy.

[201] Obliczenia własne na podstawie: *Krajobraz dyskryminacji II*, Raport i Analizy Instytutu Polityki Społecznej, Seria: „Raporty Migracyjne" 2003, nr 4, s. 56, materiały Departamentu Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (dokumenty w posiadaniu autora).

Najpopularniejsze wśród cudzoziemców, w latach 1993–2002, okazały się zgody udzielane na okres od 4 do 12 miesięcy[202]. Zezwolenia te otrzymało łącznie 129 302 cudzoziemców, czyli 87% ogólnej liczby, która była w posiadaniu pozwoleń w tym okresie. Liczba wydawanych zgód w ciągu tych 10 lat była dość stabilna. Najwięcej przydzielono ich w 1997 roku (96,5%), a najmniej w 1993 roku (72%). Zagraniczni pracownicy, będący w posiadaniu zezwoleń od 4 miesięcy do jednego roku rekrutowali się najczęściej z Europy (na przykład w 2001 roku na 13 819 zgód – 9714 przypadło właśnie im, w tym 5148 obywatelom UE[203]). Pochodzili oni przede wszystkim z Ukrainy, Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii. Z państw pozaeuropejskich wyróżniali się obywatele Wietnamu.

Niewielka liczba obcokrajowców otrzymała natomiast zgody na okres pracy powyżej 1 roku. W okresie 10 lat (1993–2002) grupa ta liczyła 4087 osób, co stanowiło 2,75% ogółu cudzoziemców z pozwoleniami na pracę. Analizując dane w tym przedziale czasowym, można stwierdzić, iż ilość udzielanych zgód podlegała zmianom. Różnice między poszczególnymi latami były dość spore. Na przykład w 1994 roku obcokrajowcy otrzymali 51 pozwoleń, a rok później 1348. Wśród cudzoziemców, którzy uzyskali zgodę na pracę powyżej 12 miesięcy dominowali obywatele: Korei Południowej (w 2000 roku), Armenii (rok później) i Ukrainy (w 2002 roku).

W roku poprzedzającym akcesję Polski do Unii Europejskiej w statystykach wyodrębniono nową kategorię zezwoleń według okresu ważności, a mianowicie na czas powyżej 3 miesięcy (rezygnując z wcześniejszych podziałów, zostawiając jedynie warianty do 3 miesięcy i powyżej tego okresu). W latach 2003–2007 udział pracowników zagranicznych z pozwoleniami w tym przedziale wahał się od 80 do 95%. Trafiły one przede wszystkim do Europejczyków (na przykład w 2003 roku stanowili oni 72%, a w 2004 roku – 63%). Silnie reprezentowana była Ukraina, Niemcy, Francja, Białoruś i Rosja. Poza nimi zgody otrzymywali także obywatele: Wietnamu, Stanów Zjednoczonych Ameryki, Indii, Turcji i Japonii[204].

Tabela 66

Indywidualne zezwolenia na pracę dla cudzoziemców według okresu ważności w latach 1993–2007

Okres ważności/lata	Do 3 miesięcy	Powyżej 3 miesięcy	4–12 miesięcy	Powyżej 12 miesięcy
1	2	3	4	5
1993	2 539	–	6 949	155
1994	1 981	–	7 188	51

[202] Po 2002 roku nie ujmowano już w statystykach tego przedziału czasowego. W sprawozdaniach czas wydawania zezwoleń podzielono na dwa okresy: do 3 i powyżej 3 miesięcy.

[203] Z. Morecka, *Zatrudnienie cudzoziemców*…, op. cit., s. 163; M. Jaworek, *Zatrudnienie cudzoziemców*…, op. cit., s. 85.

[204] Materiały statystyczne z Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (dokumenty w posiadaniu autora).

1	2	3	4	5
1995	328	–	8 765	1 348
1996	314	–	11 171	430
1997	493	–	14 777	37
1998	853	–	16 039	36
1999	722	–	16 323	71
2000	843	–	16 324	635
2001	2 627	–	13 819	592
2002	4 097	–	17 947	732
2003	2 572	16 269	–	–
2004	627	11 754	–	–
2005	391	9 913	–	–
2006	884	9 870	–	–
2007	681	11 472	–	–

Źródło: *Krajobraz dyskryminacji II*, Raport i Analizy Instytutu Polityki Społecznej, Seria: Raporty Migracyjne nr 4 z 2003 roku, s. 56, materiały Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (dokumenty w posiadaniu autora).

4.4. Wykształcenie zagranicznych pracowników

Wiedza na temat poziomu edukacji pracujących w kraju cudzoziemców jest niepełna. Dane statystyczne dotyczące tej problematyki zbierane były bowiem tylko do 2002 roku. Poniższa analiza obejmuje jedynie okres ostatnich trzech lat gromadzenia materiałów.

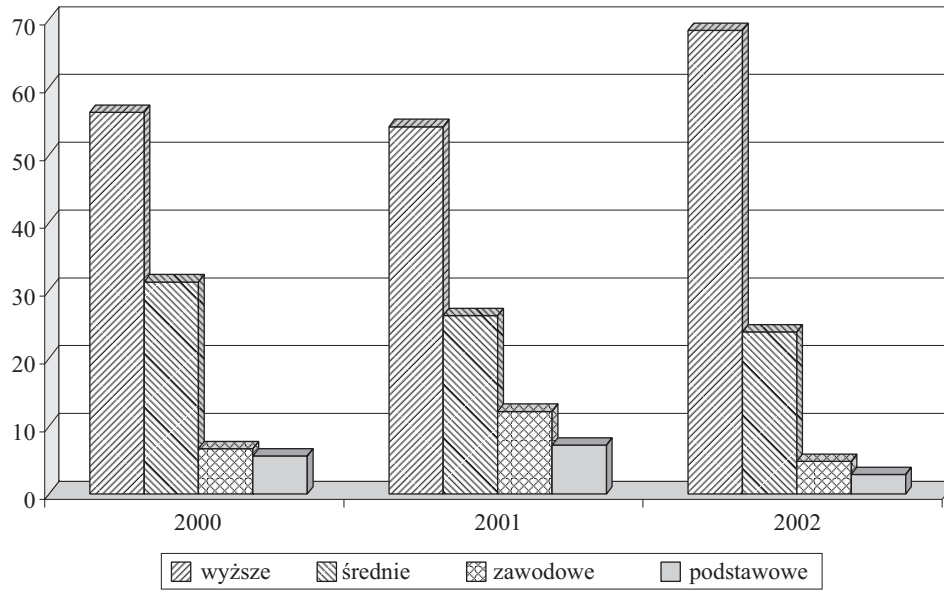
Na ich podstawie można stwierdzić, iż w Polsce poziom wykształcenia legalnie zatrudnionych obcokrajowców był na ogół dobry. Procentowy udział osób legitymujących się wyższym wykształceniem, w latach 2000–2002, mieścił się w granicach 54–68%. Absolwenci szkół wyższych pochodzili przede wszystkim z Europy. Pierwszą pozycję pod względem najlepiej wykształconych zajęli Ukraińcy (15,8% w 2000 roku, 19% w 2001 roku i 13,3% rok później)[205]. Na kolejnych miejscach ulokowali się obywatele: Wielkiej Brytanii, Francji i Niemiec (udział każdej z tych grup narodowych wahał się od 9% do 11% ogółu cudzoziemców z wyższym wykształceniem).

Poza Europą absolwenci wyższych uczelni pochodzili także z kontynentu azjatyckiego (Wietnam, Chiny, Indie, Korea Południowa) oraz z Ameryki Południowej, Północnej (7% w 2000 roku i 6,6% w 2002 roku) i Afryki (powyżej 1%).

---

[205] Obliczenia własne na podstawie tabel: 26 w: E. Kępińska, M. Okólski, *Recent trends*…, op. cit., „Prace Migracyjne" 2002, nr 48, s. 62; 28 w: M. Okólski, E. Kępińska, *Recent trends*…, op. cit., „Prace Migracyjne" 2001, nr 43, s. 52; 30 w: E. Kępińska, *Recent trends in international migration Poland 2003*, „Prace Migracyjne" 2003, nr 52, s. 61.

Wykres 18. Poziom wykształcenia cudzoziemców z indywidualnymi zgodami na pracę w latach 2000–2002 (w procentach)



Źródło: Z. Morecka, *Zatrudnienie cudzoziemców*…, op. cit., s. 142; M. Okólski, E. Kępińska, *Recent trends in international migration Poland 2001*, „Prace Migracyjne" 2001, nr 43, s. 52; E. Kępińska, M. Okólski, *Recent trends*…, op. cit., „Prace Migracyjne" 2002, nr 48, s. 62.

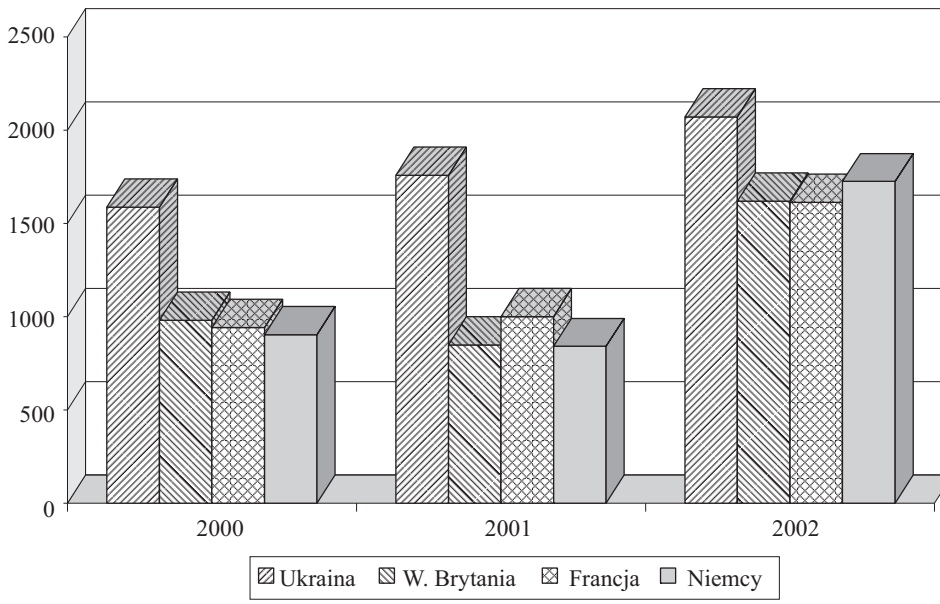
Na drugim miejscu pod względem poziomu wykształcenia uplasowali się pracownicy, którzy ukończyli szkołę średnią. W 2000 roku ich udział był najwyższy (biorąc pod uwagę lata 2000–2002) i wyniósł 31%, a w następnych okresach zaczął maleć. Sytuacja ta związana była przede wszystkim ze wzrostem na polskim rynku pracy liczby zagranicznych absolwentów szkół zawodowych i wyższych. Większość imigrantów ze świadectwem szkoły średniej napłynęła do nas z Europy (ponad 60%)[206]. Dominowali wśród nich obywatele: Ukrainy, Niemiec, Włoch i Wielkiej Brytanii. Poza nimi byli także obywatele Wietnamu, Turcji, Chin i Indii.

Niewielu przedstawicieli posiadało natomiast wykształcenie zawodowe i podstawowe. W przypadku pierwszej grupy pracowników zagranicznych okres analizowanych trzech lat cechował się dużymi zmianami. Widoczne były one w 2001 roku, kiedy liczba zatrudnionych wzrosła nagle do 12% z 6,7% w roku poprzednim, a następnie spadła do poziomu 5% (w 2002 roku). Inny trend miał miejsce w odniesieniu do cudzoziemców z wykształceniem podstawowym. Jego charakterystyczną cechą był spadek udziału tych pracowników w ogólnej liczbie wydanych zezwoleń z 9,6%

[206] W 2002 roku na 3685 zezwoleń indywidualnych dla cudzoziemców ze średnim wykształceniem – 1850 przypadło obywatelom UE, a 1510 państw byłego ZSRR. E. Kępińska, *Recent trends*…, op. cit., „Prace Migracyjne" 2003, nr 52, s. 61; Z. Morecka, *Zatrudnienie cudzoziemców*…, op. cit., s. 141, 142.

w 2000 roku do 2,9% dwa lata później. Obcokrajowcy z niskimi kwalifikacjami, podobnie jak w poprzednich grupach, pochodzili w większości z Europy[207]. Po szkole zawodowej najwięcej było obywateli Ukrainy i Niemiec, a z wykształceniem podstawowym Bułgarii, Czech, Ukrainy (w latach 2000–2001) oraz Francji i Białorusi (w 2002 roku). Poza państwami europejskimi, pracobiorcy pochodzili także z Azji. Kontynent ten w 2000 roku reprezentowało 36,6% (w 2002 roku – 40,7%)[208] wszystkich osób z wykształceniem zawodowym, które otrzymały w tym czasie zezwolenia na pracę. Byli oni najczęściej Wietnamczykami i Chińczykami. Mniejszy był ich udział w podziale indywidualnych zezwoleń dla osób z wykształceniem podstawowym. Jedynie 23,7% i 12,4% (w 2000 i 2002 roku) zgód trafiło do nich z ogólnej liczby w tej kategorii[209]. Państwami ich pochodzenia były przede wszystkim Indie, Chiny i Mongolia.

Wykres 19. Pracownicy zagraniczni z wyższym wykształceniem w latach 2000–2002 według państw o najliczniejszej reprezentacji



Źródło: Na podstawie danych z tabel: 28 w: M. Okólski, E. Kępińska, *Recent trends*…, op. cit., „Prace Migracyjne" 2001, nr 43, s. 52; 26 w: E. Kępińska, M. Okólski, *Recent trends*…, op. cit., „Prace Migracyjne" 2002, nr 48, s. 62; 30 w: E. Kępińska, *Recent trends*…, op. cit., „Prace Migracyjne" 2003, nr 52, s. 61.

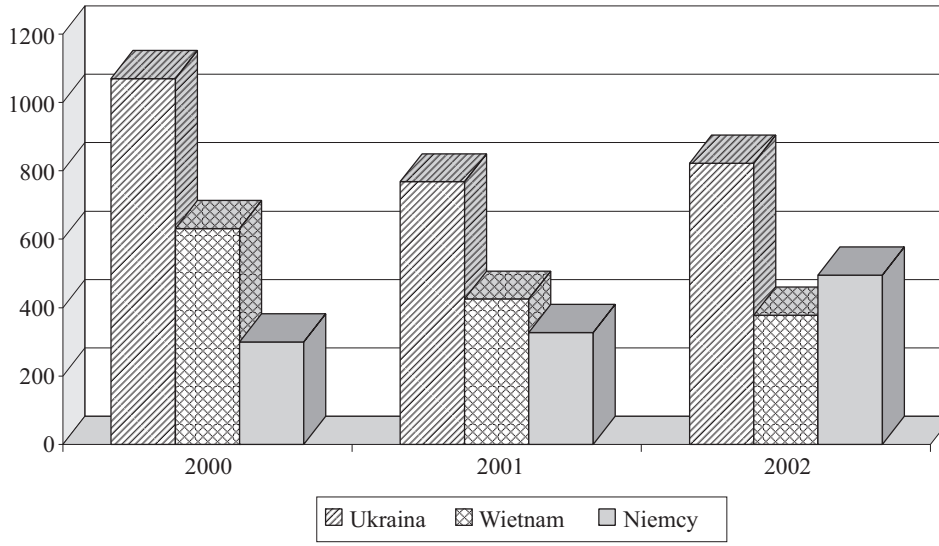
---

[207] W 2002 roku wśród pracowników zagranicznych legitymujących się wykształceniem zawodowym z 608 osób pochodzących z Europy – 201 było obywatelami UE, a 248 byłego ZSRR. W przypadku osób mających wykształcenie podstawowe – 138 cudzoziemców pochodziło z państw byłego ZSRR, a 190 z UE na łączną liczbę 461 Europejczyków. E. Kępińska, *Recent trends*…, op. cit., „Prace Migracyjne" 2003, nr 52, s. 61

[208] Ibidem, Z. Morecka, *Zatrudnienie cudzoziemców*…, op. cit., s. 141–142.

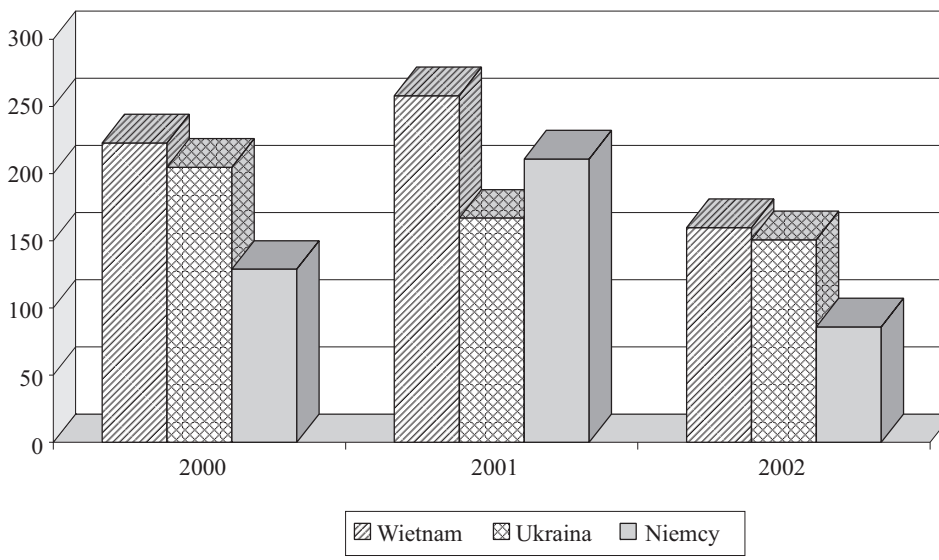
[209] Ibidem.

Wykres 20. Pracownicy zagraniczni z wykształceniem średnim w latach 2000–2002 według państw o najliczniejszej reprezentacji



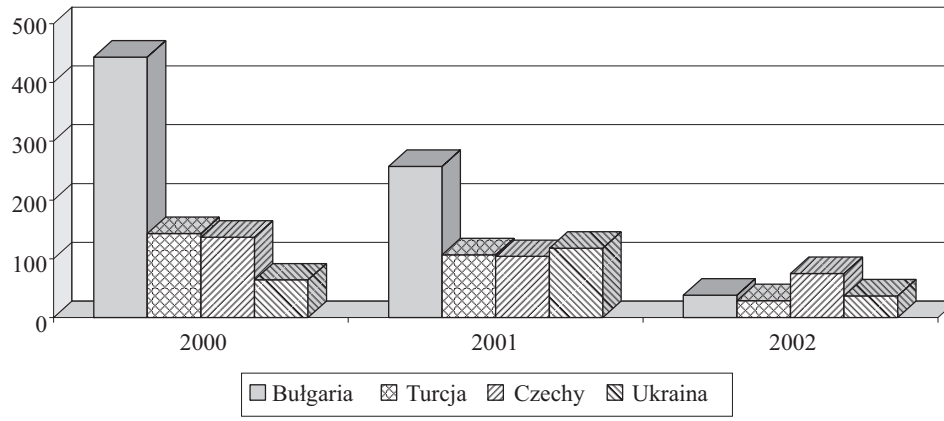
Źródło: Na podstawie danych z tabel: 28 w: M. Okólski, E. Kępińska, *Recent trends*…, op. cit., „Prace Migracyjne" 2001, nr 43, s. 52; 26 w: E. Kępińska, M. Okólski, *Recent trends*…, op. cit., „Prace Migracyjne" 2002, nr 48, s. 62; 30 w: E. Kępińska, *Recent trends*…, op. cit., „Prace Migracyjne" 2003, nr 52, s. 61.

Wykres 21. Pracownicy zagraniczni z wykształceniem zawodowym w latach 2000–2002 według państw o najliczniejszej reprezentacji



Źródło: Na podstawie danych z tabel: 28 w: M. Okólski, E. Kępińska, *Recent trends*…, op. cit., „Prace Migracyjne" 2001, nr 43, s. 52; 26 w: E. Kępińska, M. Okólski, *Recent trends*…, op. cit., „Prace Migracyjne" 2002, nr 48, s. 62.; 30 w: E. Kępińska, *Recent trends*…, op. cit., „Prace Migracyjne" 2003, nr 52, s. 61.

Wykres 22. Pracownicy zagraniczni z wykształceniem podstawowym w latach 2000–2002 według państw o najliczniejszej reprezentacji



Źródło: Na podstawie danych z tabel: 28 w: M. Okólski, E. Kępińska, *Recent trends*…, op. cit., „Prace Migracyjne" 2001, nr 43, s. 52; 26 w: E. Kępińska, M. Okólski, *Recent trends*…, op. cit., „Prace Migracyjne" 2002, nr 48, s. 62; 30 w: E. Kępińska, *Recent trends*…, op. cit., „Prace Migracyjne" 2003, nr 52, s. 61.

4.5. Zgody/zezwolenia na pracę dla cudzoziemców według grup zawodowych

Poziom wykształcenia pracowników zagranicznych skorelowany był z wykonywanymi zawodami i zajmowanymi przez nich stanowiskami.

Do 2002 roku, kiedy obowiązywał stary podział na grupy pracownicze, dominującą pozycję mieli cudzoziemcy zatrudnieni na stanowiskach kierowniczych. Funkcje te pełniło w Polsce 61 084 cudzoziemców (w latach 1993–2002), z czego 55% było menadżerami, a reszta właścicielami lub współwłaścicielami firm. Pierwsi z nich w okresie 10 lat otrzymali 33 516 pozwoleń na pracę. Ich udział w grupie pracowniczej kierowników był największy w 2002 roku. Wówczas liczba udzielonych imigrantom zezwoleń wzrosła o ponad 6000 w stosunku do roku poprzedniego. Menadżerami byli najczęściej obywatele państw Europy Zachodniej (Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii) oraz USA. Na stanowisku tym pracowali także obywatele Ukrainy, Rosji, Białorusi i Chin (Tabela 67).

Mniejszą grupę stanowili właściciele lub współwłaściciele firm. Od 1993 do 2002 roku liczyła ona 27 568 osób. Przez pierwsze lata liczba wydanych pozwoleń dla cudzoziemców zamierzających piastować te funkcje sukcesywnie rosła i w 1998 roku przekroczyła 4600 zgód (czyli 6-krotnie więcej niż w 1993 roku). Później trend ten był przeciwny. Zezwolenia na pracę na stanowisku właściciela lub współwłaściciela uzyskiwali przede wszystkim Wietnamczycy stojący na czele zakładów handlowych i gastronomicznych. Poza nimi posady te należały również do Chińczyków, wschodnich sąsiadów Polski (Ukrainy, Rosji, Białorusi) oraz obywateli Unii Europejskiej (Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii – tabela 70).

Przewaga osób z wyższym i średnim wykształceniem miała także wpływ na obsadę w innych grupach zawodowych, jak: eksperci, doradcy i specjaliści. Ich udział

w ogólnej strukturze zatrudnienia, w latach 1993–2002, wyniósł 19,5%. W tym okresie wojewodowie przyznali 28 841 zgód pracownikom zagranicznym. Byli oni obywatelami ukraińskimi, niemieckimi i francuskimi (Tabela 71).

Oprócz wyżej wymienionych grup cudzoziemcy zajmowali ponadto posady robotnicze. Pracowali fizycznie jako robotnicy wykwalifikowani i niewykwalifikowani. Udzielono im w kolejności łącznie 16 958 oraz 10 008 pozwoleń (w okresie 1993–2002). Zatrudnienie obcokrajowców z kwalifikacjami, z wyłączeniem 1993 roku, utrzymywało się na poziomie 9–13% ogółu udzielonych zgód. Wyjątek stanowił jedynie ów 1993 rok, kiedy grono imigrantów zarobkowych na tym stanowisku, zajmowało czołowe miejsce wśród pozostałych grup zawodowych. W okresie 12 miesięcy tego roku wydano im 2289 pozwoleń. Robotnikami wykwalifikowanymi byli obywatele: Ukrainy (od 1995 do 2001 roku – 26%), Wietnamu (18,5%) oraz Białorusi (10%). Nieliczną reprezentację mieli obywatele Unii Europejskiej oraz USA.

W przeciwieństwie do pracowników wykwalifikowanych udział osób bez kwalifikacji w ogólnej strukturze przyznanych zezwoleń nie był stabilny. Wahał się on od 1 do 20% (w latach 1993–2002). Największe spadki odnotowano z 1994 na 1995 rok (o 10%) oraz z 2001 na 2002 rok (o 13,8%). Tendencja wzrostowa specyficzna była z kolei dla okresów: 1993/1994 (o 8,9%) oraz 2000/2001 (o 11,1%). Robotnicy niewykwalifikowani pochodzili przede wszystkim z Ukrainy i w ciągu 7 lat (1995–2001) stanowili 46% ogólnej liczby zatrudnionych w tej grupie. Na drugim miejscu byli obywatele Białorusi.

Wprowadzenie modyfikacji w sposobie rejestrowania wydanych zezwoleń według grup pracowniczych nie przyniosło znaczących zmian. Od 2003 do 2007 roku nadal w czołówce znajdowały się osoby zatrudnione na stanowiskach kierowniczych oraz jako doradcy i eksperci. W ogólnej liczbie wydanych zezwoleń stanowili oni 57%. Wiodącą rolę odgrywali tutaj obywatele Ukrainy, którym przypadło 4344 zgód. Na dalszych miejscach plasowali się obywatele: Niemiec, Wietnamu i Francji. Warto jednak odnotować, iż zainteresowanie pracą wśród wyżej wymienionych obywateli Unii Europejskiej spadło. W okresie tym obywatelom Niemiec przyznano 3021 zezwoleń, z czego 55% w 2003 roku, a Francji – 2441 pozwoleń, z których 1359 przypadło na 2003 rok (Tabela 68).

Charakterystyczny dla tego okresu był malejący udział cudzoziemców zajmujących wysokie stanowiska. Odbywał on się kosztem wzrostu w ogólnej strukturze robotników wykwalifikowanych i bez kwalifikacji. Współczynnik uczestnictwa pierwszych z nich podniósł się z 10,6% w 2003 roku do 31% cztery lata później, a drugich z 1,8% do 7,6% w 2006 roku i 6,8% w następnych 12 miesiącach. Wśród imigrantów z pozwoleniami na stanowisku pracownika wykwalifikowanego nadal silną pozycję mieli obywatele: Ukrainy, Wietnamu, Białorusi, Chin i Rosji. Z kolei prace proste, niewymagające specjalnych umiejętności wykonywane były najczęściej przez Ukraińców. Do nich trafiło 64% wszystkich zgód udzielonych cudzoziemcom w tej grupie w latach 2003–2007. Poza nimi posady te zajmowali obywatele: Białorusi, Wietnamu, Rosji i Indii (Tabele 72 i 73).

Poza analizą zatrudnienia cudzoziemców ze względu na zajmowane przez nich stanowiska zagadnienie to można było także rozpatrywać z punktu widzenia wykony-

wanych przez nich zawodów. Badania danych z tego zakresu potwierdzają tezę, że zdecydowana część imigrantów zarobkowych w Polsce posiadała wyższe wykształcenie. Świadczył o tym ich znaczny udział w strukturze zatrudnienia na stanowiskach nauczyciela, artysty i personelu medycznego (lekarza, pielęgniarza, położnej).

Nauczyciele cudzoziemscy liczyli 25 685 osób (w latach 1993–2007), co stanowiło 13% wszystkich legalnie zatrudnionych obcokrajowców. Uczyli oni najczęściej języków obcych (angielskiego)[210] i należeli do kategorii tzw. *native speakers*, czyli rodowitych użytkowników danego języka (a wśród nich: Brytyjczycy, Amerykanie, Kanadyjczycy) lub dyplomowanych nauczycieli, dla których język nauczany nie był językiem ojczystym (obywatele państw byłego ZSRR – szczególnie Ukrainy). Pedagodzy z pierwszej grupy pracowali na ogół w prywatnych szkołach. Za swoją pracę otrzymywali wyższe wynagrodzenie niż cudzoziemcy-nauczyciele pochodzący ze wschodu Europy. Ostatni, zatrudniani byli w publicznych placówkach oświatowych zlokalizowanych zazwyczaj we wschodniej części kraju (ze względu na bliskość granicy). W odróżnieniu od *native speakers* posiadali oni wysokie kwalifikacje. Warto odnotować fakt, iż spora część obcokrajowców z tej grupy zawodowej pracowała w szarej strefie. Udzielali oni korepetycji lub byli tłumaczami.

W Polsce zatrudnienie znaleźli także artyści i osoby wykonujące zawody medyczne. Pierwszym z nich udzielono 6737 zezwoleń na pracę, a kolejnym 4745 (w latach 1993–2007). Większość cudzoziemców pracująca legalnie w powyższych zawodach pochodziła z państw byłego ZSRR (Ukrainy, Białorusi, Rosji) oraz Mongolii. Poza nimi obywatele obcych państw pracowali jako prawnicy, informatycy i rolnicy.

W dziedzinie usług eksportowych przed jak i po wejściu Polski do struktur europejskich, dominowali natomiast pracownicy zatrudnieni na stanowiskach robotniczych. Ich uczestnictwo w ogólnej liczbie wydanych zezwoleń w tej dziedzinie wzrosło z 52,7% w 2003 roku do 88% w 2007 roku. Wiodącą rolę odgrywali tutaj obywatele Białorusi, Ukrainy i Rosji. Z kolei obywatele państw Europy Zachodniej i Azji zasilali inną grupę zawodową – kadrę kierowniczą i nadzoru. W 2005 roku najliczniejsze grono tworzyli Niemcy (im przypadło 65% wszystkich zezwoleń wydanych dla tej kategorii pracowniczej), a dwa lata później Koreańczycy (48%) i Japończycy (19%). Oprócz ww. obywateli państw do Polski oddelegowani byli także obywatele Szwecji i Wielkiej Brytanii. Udział kadry kierowniczej i nadzoru w ogólnej strukturze jednak się skurczył i od 2003 do 2007 roku zmalał z 31,4% do 3%. Tendencja ta objęła także obcokrajowców zatrudnionych na stanowiskach administracyjno-biurowych. W 2004 roku wydano im 61 zezwoleń (z tego 16 w II połowie 2004 roku), a w 2005 roku tylko 19 spośród 847 przyznanych w ciągu tych 12 miesięcy. Na 19 zgód 14 przypadło w udziale obywatelom Indii[211]. Trend spadkowy objął także 2007 rok. Wówczas wydano tylko 13 zezwoleń w tej grupie pracowniczej (w tym 5 obywatelom Ukrainy i 4 Indii).

---

[210] H. Bojar, A. Gąsior-Niemiec, M. Bieniecki, M. Pawlak, *Migranci na rynku pracy w Polsce. Wyniki badań przeprowadzonych wśród migrantów ekonomicznych i pracowników polskich*, ISP, Warszawa 2005, s. 6–28.

[211] Materiały Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (dokumenty w posiadaniu autora).

Tabela 67

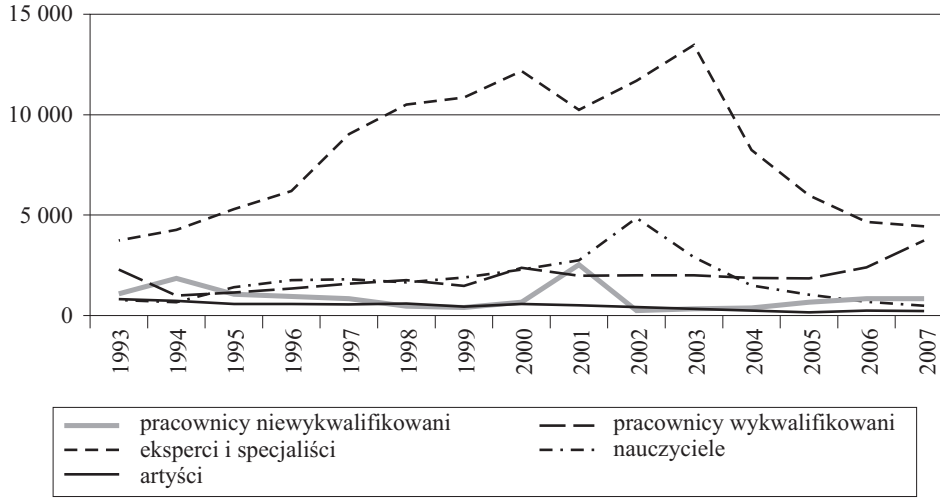
Procentowy udział cudzoziemców z indywidualnymi zgodami według wybranych stanowisk pracy i zawodów (w stosunku do ogólnej liczby wydanych zgód) w okresie od 1993 do 2007 roku

Stanowiska/zawody	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Kierownictwo przedsiębiorstw	22,8	31,8	38,3	38,3	46,4	48,0	48,7	44,1	25,6	50,9	–	–	–	–	–
w tym:															
– menadżerowie	14,8	16,5	23,1	22,0	24,6	20,6	24,4	19,9	12,4	37,0	–	–	–	–	–
– właściciele lub współwłaściciele firm	8,0	15,3	15,2	16,3	21,8	27,4	24,3	24,2	13,2	13,9	–	–	–	–	–
Specjaliści/eksperci	15,8	14,4	12,5	13,6	12,6	14,0	14,6	24,0	34,4	26,7	71,4[a]	66,5[a]	58,0[a]	43,0[a]	36,5
Pracownicy wykwalifikowani	23,7	10,7	11,0	11,3	10,4	10,4	8,6	13,3	11,6	8,8	10,6	15,0	18,0	22,0	31,0
Pracownicy niewykwalifikowani	11,1	20,0	10,0	7,9	5,4	2,7	2,2	3,7	14,8	1,0	1,8	3,0	6,3	7,6	6,8
Pracownicy administracyjni	3,2	3,6	4,9	5,0	5,7	11,1	8,0	12,0	10,0	8,3	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Nauczyciele	8,0	7,1	13,5	14,6	11,7	9,7	11,0	12,8	16,1	21,3	15,4	12,0	10,0	6,4	4,0
Personel medyczny	2,0	1,8	0,9	1,4	1,6	1,6	1,5	2,2	2,9	6,1	2,0	2,4	2,0	2,1	1,3
Artyści	8,5	7,8	5,4	4,9	3,6	3,5	2,6	3,1	3,0	1,9	1,8	1,9	1,5	2,2	1,8

[a] Dane te obejmują stanowiska: kadra kierownicza, doradcy, eksperci. Od 2003 roku w sprawozdaniach dotyczących wydawania zezwoleń dla obcokrajowców nastąpiły zmiany w podziale na wybrane grupy pracownicze. Zamiast wcześniejszego ujmowania osobno kierownictwa przedsiębiorstw, ekspertów i doradców, po 2002 roku pojawił się nowy podział na kadrę kierowniczą, doradców, ekspertów (w tym: funkcje w zarządach osób prywatnych).

Źródło: *Krajobraz dyskryminacji II...*, op. cit., s. 53–55, materiały Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (dokumenty w posiadaniu autora).

Wykres 23. Dynamika zmian przyznanych indywidualnych zezwoleń cudzoziemcom według wybranych stanowisk pracy i zawodów w okresie od 1993 do 2007 roku



Od 1993 do 2002 roku w grupie ekspertów i specjalistów ujęto także kierownictwo przedsiębiorstw, aby lepiej zaobserwować zmiany od 2003 roku, kiedy kadra kierownicza, doradcy i eksperci stanowili jedną kategorię pracowniczą.

Źródło: Na podstawie danych z tabeli 67.

Tabela 68

Zezwolenia na pracę cudzoziemców w grupie pracowniczej: kadra kierownicza, doradcy, eksperci w latach 2003–2007 według najliczniejszej reprezentacji

Państwo	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem	13 467	8 236	5 976	4 666	4 438
Armenia	182	178	188	170	175
Białoruś	444	325	227	176	164
Chiny	153	159	146	249	495
Francja	1359	596	303	181	2
Indie	532	368	378	297	268
Japonia	202	211	295	300	383
Niemcy	1 649	791	396	178	7
Rosja	482	366	303	236	215
Korea Południowa	185	184	156	273	425
USA	668	403	332	302	222
Turcja	535	332	278	231	231
Ukraina	1 282	970	839	669	584
Wietnam	394	773	750	618	666
Włochy	600	346	183	44	0
Wielka Brytania	915	210	bez zez.	bez zez.	bez zez.

Tabela 69

Wybrani cudzoziemcy z indywidualnymi zgodami na stanowisku menadżera w latach 1995–2001 (w liczbach bezwzględnych)

Rok	Ogółem	Chiny	Białoruś	Francja	Niemcy	Ukraina	Wietnam	USA	Rosja	Wielka Brytania
1995	2411	213	20	140	210	39	173	224	90	247
1996	2619	145	24	196	283	42	114	215	73	272
1997	3761	132	27	290	421	67	338	272	88	352
1998	3496	65	34	440	445	55	99	257	92	320
1999	4184	80	38	585	510	117	208	234	110	325
2000	3557	35	39	519	490	122	78	162	83	289
2001	2121	36	55	192	368	115	44	79	56	109

Tabela 70

Wybrani cudzoziemcy z indywidualnymi zgodami na stanowisku właściciela lub współwłaściciela w latach 1995–2001 (w liczbach bezwzględnych)

Rok	Ogółem	Chiny	Białoruś	Francja	Niemcy	Ukraina	Wietnam	USA	Rosja	Wielka Brytania
1995	1588	211	21	31	137	42	597	40	120	30
1996	1948	235	23	38	147	98	652	50	144	46
1997	3340	334	52	69	181	166	1063	89	185	62
1998	4633	399	97	116	245	213	1160	143	205	150
1999	4154	334	99	131	277	411	820	119	155	144
2000	4302	217	98	141	289	624	647	100	129	130
2001	2243	113	67	54	177	405	286	25	120	31

Tabela 71

Wybrani cudzoziemcy z indywidualnymi zgodami na stanowiskach specjalisty i eksperta w latach 1995–2001 (w liczbach bezwzględnych)

Rok	Ogółem	Chiny	Białoruś	Francja	Niemcy	Ukraina	Wietnam	USA	Rosja	Wielka Brytania
1995	1302	73	48	36	80	143	56	124	119	60
1996	1617	66	65	59	141	193	84	91	155	56
1997	1926	65	67	129	167	171	91	73	146	67
1998	2368	57	99	194	253	263	96	85	169	91
1999	2510	57	108	192	283	379	42	72	173	88
2000	4305	61	265	272	296	951	53	262	270	498
2001	5863	127	279	500	467	1078	226	347	268	561

Tabela 72

Wybrani cudzoziemcy z indywidualnymi zgodami na stanowisku pracowników wykwalifikowanych w latach 1995–2007 (w liczbach bezwzględnych)

Rok	Ogółem	Chiny	Białoruś	Francja	Niemcy	Ukraina	Wietnam	USA	Rosja	Wielka Brytania
1995	1146	115	146	b.d.	6	258	205	0	92	1
1996	1346	117	139	4	15	424	300	2	67	b.d.
1997	1586	143	236	7	21	345	428	b.d.	55	1
1998	1758	162	192	12	35	511	331	1	37	2
1999	1479	151	119	17	28	383	337	3	41	1
2000	2375	108	195	30	72	582	364	9	117	24
2001	1983	85	150	17	72	518	195	12	88	15
2002	2005	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
2003	1992	89	163	50	82	340	223	26	84	47
2004	1863	87	175	20	101	455	278	15	68	9
2005	1848	79	227	23	57	519	287	6	67	bez zezwoleń
2006	2391	94	271	27	57	822	251	4	51	bez zezwoleń
2007	3738	169	389	0	2	1414	218	3	68	bez zezwoleń

Tabela 73

Wybrani cudzoziemcy z indywidualnymi zgodami na stanowisku pracowników niewykwalifikowanych w latach 1995–2007 (w liczbach bezwzględnych)

Rok	Ogółem	Ukraina	Białoruś	Rosja	Francja	Indie	Wietnam
1995	1056	707	229	47	0	b.d.	1
1996	943	787	70	16	1	2	3
1997	829	718	19	13	2	3	2
1998	461	376	18	11	1	2	8
1999	385	289	13	12	1	3	3
2000	661	117	22	19	8	16	54
2001	2517	151	58	64	312	140	169
2002	240	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
2003	339	75	8	6	–	5	3
2004	376	275	17	3	0	3	2
2005	654	452	22	8	1	13	18
2006	824	628	16	4	1	11	6
2007	827	513	35	3	0	7	25

Tabela 74

Wybrani cudzoziemcy z indywidualnymi zgodami na stanowisku nauczyciela w latach 1995–1999 i 2003–2007 (w liczbach bezwzględnych)

Rok	Ogółem	Chiny	Białoruś	Francja	Niemcy	Ukraina	Wietnam	USA	Rosja	Wielka Brytania	Kanada
1995	b.d.	7	72	23	98	238	4	131	121	483	b.d.
1996	1746	5	98	45	156	281	3	245	115	517	b.d.
1997	1790	7	88	31	149	376	3	268	90	486	b.d.
1998	1637	4	85	63	77	392	3	196	89	452	b.d.
1999	1890	5	100	55	66	495	2	234	100	519	b.d.
2003	2909	1	234	75	103	1030	4	286	48	564	97
2004	1486	2	137	30	39	745	0	171	27	100*	49
2005	1027	1	86	12	15	536	0	144	29	–	58
2006	688	2	58	10	10	341	1	116	20	–	32
2007	491	6	40	0	0	250	0	69	20	0	28

* Jest to liczba zezwoleń, którą wydano w I połowie 2004 roku. Po wejściu Polski do UE Brytyjczycy zostali zwolnieni z obowiązku ubiegania się o zgodę na pracę.

Źródło – dotyczy tabel od 68 do 74: Opracowanie własne na podstawie: M. Okólski, *Recent trends*…, op. cit., „Prace Migracyjne" 1997, nr 16, s. 52; M. Okólski, *Recent trends*…, op. cit.; „Prace Migracyjne" 1999, nr 28, s. 49; M. Okólski, *Recent trends*…, op. cit., „Prace Migracyjne" 2000, nr 32, s. 50; M. Okólski., *Recent trends*…, op.cit., „Prace Migracyjne" 2000, nr 39, s. 56; E. Kępińska, M. Okólski, *Recent trends*…, op. cit., „Prace Migracyjne" 2002, nr 48, s. 65; Z. Morecka, *Zatrudnienie cudzoziemców*…, op. cit., s. 158

4.6. Zgody/zezwolenia na pracę według form własności i wielkości przedsiębiorstw zatrudniających obcokrajowców

Popyt na pracę cudzoziemców w Polsce przejawiał przede wszystkim sektor prywatny. W ciągu 10 lat (1993–2002)[212] aż 92% wszystkich wydanych zgód dotyczyło zatrudnienia w tym sektorze.

W sektorze prywatnym najwięcej imigrantów zatrudniały firmy z kapitałem zagranicznym. Łącznie pracę w nich znalazło 68 905 osób. Udział zezwoleń wydanych dla pracobiorców w tych przedsiębiorstwach wyniósł 46,5% ogólnej liczby wydanych zgód na pracę w latach 1993–2002. Liczba pozwoleń co roku wzrastała (oprócz lat 2000–2001) i w badanym okresie 10 lat podniosła się o ponad 9000. Dominacja tej formy własności związana była z jej dynamicznym rozwojem na polskim rynku.

Mniejszym powodzeniem wśród cudzoziemców cieszyły się przedsiębiorstwa prywatne z kapitałem krajowym. Ich udział w ogólnej liczbie wydanych pozwoleń, w okresie od 1993 do 2002 roku, wyniósł 27,5%. Liczba pracujących obcokrajowców w tych zakładach była stabilna i do końca 1999 roku nie przekroczyła 4000 rocznie. Dopiero w następnych latach pułap ten wzrósł i w 2002 roku osiągnął najwyższy poziom od 1993 roku (5695 zatrudnionych cudzoziemców).

[212] Od 2003 roku formularze MIPS-04 nie zawierały tych informacji.

Poza wyżej wymienionymi podmiotami, w sektorze prywatnym, zainteresowanie pracą robotników zagranicznych przejawiały także firmy z kapitałem mieszanym. Ich wkład w zatrudnianie obywateli obcych państw był jednak niewielki. W omawianym okresie pracowało w nich tylko 22 628 obcych (czyli 15%). W latach 1993–1996 roczne zatrudnienie wahało się od 1396 do 1771 osób, a w 2002 roku wzrosło do 3758.

Sektor prywatny charakteryzował się dużym zróżnicowaniem pod względem pochodzenia pracowników. W firmach z kapitałem krajowym najwięcej było obywateli: Ukrainy, Wielkiej Brytanii, Białorusi i Rosji. W przedsiębiorstwach z kapitałem zagranicznych najczęściej zatrudnienie znajdowali obywatele: Wietnamu, Chin, Niemiec, Wielkiej Brytanii oraz Francji, natomiast w zakładach z udziałem kapitału mieszanego dominowali obywatele Unii Europejskiej – Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii (Tabela 76).

Niezależnie od sektora prywatnego werbowaniem cudzoziemców do pracy zajmowały się również firmy państwowe. Zjawisko to nie przyjęło jednak dużych rozmiarów. Wpływ na to miał między innymi spadek liczby tych zakładów oraz niskie nakłady na nowe inwestycje. W sumie od 1993 do 2002 roku w sektorze państwowym pracę otrzymało łącznie 11 320 obcych pracobiorców. Najliczniej reprezentowani byli oni w latach 2000–2002, kiedy liczba udzielonych zgód przekroczyła rocznie 1300.

Przedsiębiorstwa państwowe zatrudniały na ogół mieszkańców Europy. Ich udział w ogólnej liczbie wydanych zezwoleń w tym sektorze wyniósł około 90% (od 2000 do 2002 roku)[213]. Wśród Europejczyków dominowali obywatele Ukrainy, którzy od 2000 do 2002 roku dostali ponad 50% pozwoleń. Oprócz nich, w firmach tych pracowali także obcokrajowcy z Białorusi, Rosji i Wielkiej Brytanii. Niewielu było Azjatów (ponad 4% w 2000 i 2002 roku[214]). Pracownicy z tej części świata pochodzili głównie z Wietnamu.

Tabela 75

Zgody (zezwolenia) na pracę wydane dla cudzoziemców według 4 form własności przedsiębiorstw w latach 1993–2002

Forma własności	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Państwowa	1 091	702	1 000	1 133	1 035	943	893	1 335	1 624	1 564
Kapitał krajowy	3 850	3 709	3 456	3 741	3 793	3 819	3 681	4 423	4 661	5 695
Kapitał zagraniczny	2 146	2 959	3 846	4 657	7 598	9 002	9 311	9 296	8 329	11 761
Kapitał mieszany	1 487	1 396	1 554	1 771	2 272	2 582	2 638	2 748	2 424	3 756

Źródło: Z. Morecka, *Zatrudnienie cudzoziemców*…, op. cit., s. 145.

[213] W 2000 roku z 1335 wydanych zgód w sektorze państwowym 1190 było udziałem obywateli państw europejskich. Rok później na 1624 zezwoleń przypadło im 1442, a w 2002 roku otrzymali 1430 pozwoleń na ogólną liczbę 1564. Z. Morecka, *Zatrudnienie cudzoziemców*…, op. cit., s. 146; M. Jaworek, *Zatrudnienie cudzoziemców*…, op. cit., s. 83.

[214] Z. Morecka, *Zatrudnienie cudzoziemców*…, op. cit., s. 146.

Tabela 76

Indywidualne zgody na pracę cudzoziemców według 4 form własności przedsiębiorstw i wybranych państw pochodzenia w okresie od 1997 do 2002 roku

Państwo	Ogółem	Typy własności przedsiębiorstw			
		państwowa	kapitał krajowy	kapitał zagraniczny	kapitał mieszany
1	2	3	4	5	6
1997 rok	**15 307**	**1 035**	**3 797**	**7 598**	**2 272**
Ukraina	2 233	308	1 366	310	96
Wietnam	2 041	9	251	1720	45
W. Brytania	1 106	56	357	444	198
Niemcy	1 025	107	77	528	264
USA	816	69	143	364	186
Rosja	741	91	255	213	148
Chiny	741	2	43	653	39
Białoruś	611	120	300	98	52
Inne	5 993	273	1 005	3 268	1 244
1998 rok	**16 928**	**944**	**3 819**	**9 002**	**2 582**
Ukraina	2 311	388	1 146	477	156
Wietnam	1 779	3	190	1 522	63
W. Brytania	1 135	62	332	486	214
Niemcy	1 189	68	75	693	327
Francja	937	32	81	605	207
Rosja	823	75	284	290	128
Chiny	736	1	61	648	27
Białoruś	688	95	296	188	57
Inne	7 330	220	1 354	4 093	1 403
1999 rok	**17 116**	**893**	**3 681**	**9 311**	**2 638**
Ukraina	2 532	376	1 139	694	157
Wietnam	1 467	10	182	1 222	51
Niemcy	1 264	48	102	772	331
W. Brytania	1 236	54	362	545	237
Francja	1 138	31	77	776	229
Rosja	792	68	290	270	129
USA	784	38	151	379	136
Białoruś	660	94	244	216	53
Inne	7 243	174	1 134	4 437	1 315
2000 rok	**17 802**	**1 335**	**4 423**	**9 296**	**2 748**
Ukraina	2 927	749	1 144	858	176
Niemcy	1 336	20	151	829	336
Wietnam	1 230	5	201	966	58
W. Brytania	1 218	66	417	545	190
Francja	1 217	21	125	814	257
Białoruś	796	184	330	186	96
Rosja	756	71	331	227	127
USA	634	51	174	263	146
Inne	7 688	168	1 550	4 608	1 362
2001 rok	**17 038**	**1 624**	**4 661**	**8 329**	**2 424**
Ukraina	2 811	883	1 218	574	136
Niemcy	1 402	25	142	876	359
W. Brytania	1 260	50	477	536	197
Francja	1 255	31	98	886	240
Wietnam	933	6	212	674	41
Białoruś	745	203	303	173	66
Rosja	674	91	276	212	95
USA	619	47	223	224	125
Inne	7 339	288	1 712	4 174	1 165

1	2	3	4	5	6
2002 rok	**22 776**	**1 564**	**5 695**	**11 761**	**3 756**
Ukraina	3 081	953	1 087	702	339
Niemcy	2 311	28	248	1 377	658
Francja	1 938	32	213	1 309	384
W. Brytania	1 902	39	713	835	315
USA	959	30	332	380	217
Wietnam	947	5	173	720	49
Białoruś	880	204	345	227	104
Włochy	807	6	94	522	185
Inne	9 951	267	2 490	5 689	1 505

Źródło: M. Okólski, *Recent trends*…, op. cit., „Prace Migracyjne" 1999, nr 28, s. 47; M. Okólski, *Recent trends*…, op. cit., „Prace Migracyjne" 2000, nr 32, s. 48; M. Okólski., *Recent trends*…, op. cit., „Prace Migracyjne" 2000, nr 39, s. 57; E. Kępińska, M. Okólski *Recent trends*…, op. cit., „Prace Migracyjne" 2002, nr 48, s. 64; E. Kępińska, *Recent trends*..., op. cit., „Prace Migracyjne" 2003, nr 52, s. 65.

Poza rozpatrywaniem kwestii zatrudnienia cudzoziemców pod względem ich obecności w różnych typach własności przedsiębiorstw zagadnienie to można było przeanalizować z perspektywy wielkości zakładów dających im pracę.

W latach 1993–1999 w zestawieniach statystycznych funkcjonował podział na pięć grup wielkości przedsiębiorstw (do 5 pracowników, między 6 a 20 pracowników, między 21 a 50 pracowników, między 51 a 100 i powyżej 500 pracowników). Później uległ on modyfikacji i klasyfikacja obejmowała cztery kategorie (do 9 zatrudnionych, między 10 a 49 zatrudnionych, między 50 a 250 i powyżej 250 zatrudnionych).

W pierwszym okresie, kiedy obowiązywało rozbicie na pięć wielkości, powodzeniem cieszyły się małe firmy zatrudniające do 5 osób. Liczba pracujących w nich cudzoziemców na podstawie indywidualnych zgód wyniosła wówczas 25 081 (w latach 1993–1999). Stanowiło to 28% wszystkich zagranicznych pracowników z pozwoleniami. W małych zakładach co roku liczba zatrudnianych imigrantów sukcesywnie rosła (spektakularny przyrost odnotowano w 1997 roku, kiedy przyznano o około 2000 zgód więcej niż w roku poprzednim). Nie bez znaczenia dla tej sytuacji była większa aktywność obywateli Wietnamu na polskim rynku pracy, których źródła utrzymania stanowiły zazwyczaj nieduże, rodzinne firmy.

Na drugim miejscu znalazły się podmioty zatrudniające od 51 do 100 osób. W zakładach o tej wielkości pracę znalazło 20 523 imigrantów. Ponad 50% z nich dostało angaż w latach 1997–1999. Trend ten dotyczył także firm średnich liczących między 6 a 20 pracobiorców oraz między 21 a 50. W pierwszej grupie przedsiębiorstw wojewodowie zgodzili się na przyjęcie do pracy 18 810 pracowników zagranicznych, a w kolejnej 14 099.

Najmniej cudzoziemców uzyskało pozwolenia na pracę w dużych zakładach zatrudniających powyżej 500 osób. Posadę w nich otrzymało 10 954 obcokrajowców (w latach 1993–1999), czyli dwa razy mniej niż w przypadku małych podmiotów (do 5) i średnich (51–100). Liczba wydawanych zgód do 1996 roku nie była stabilna (na przykład od 1993 do 1994 roku wzrosła o ponad 1400, by w kolejnym roku obniżyć się o ponad 1200). Podobnie jak w przypadku wcześniejszych firm również i w dużych przedsiębiorstwach najwięcej pozwoleń imigranci uzyskali w latach 1997–1999 (ponad 50%).

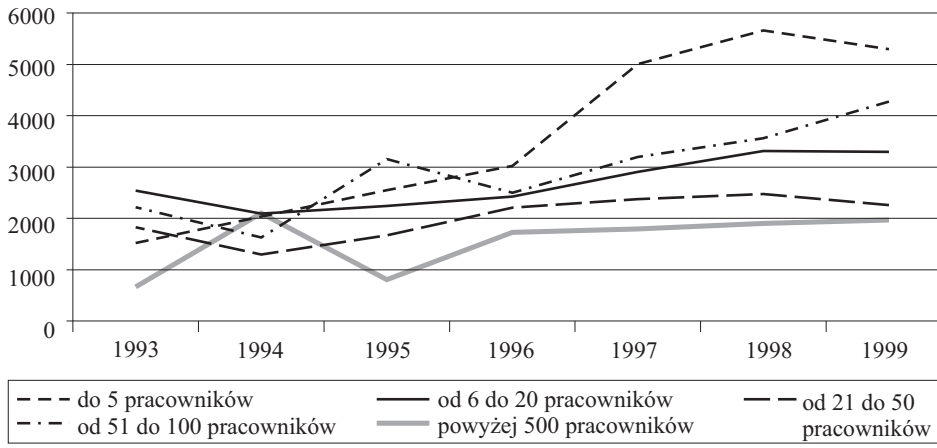
Tabela 77

Indywidualne zezwolenia na pracę dla cudzoziemców według wielkości przedsiębiorstwa w latach 1993–1999

Liczba zatrudnionych pracowników	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Do 5	1520	2033	2551	3020	5002	5658	5297
Między 6–20	2540	2095	2242	2423	2908	3310	3292
Między 21–50	1823	1292	1670	2209	2376	2474	2255
Między 51–100	2214	1626	3150	2496	3198	3563	4276
Powyżej 500	666	2100	801	1729	1790	1901	1967

Źródło: *Krajobraz dyskryminacji II...*, op. cit., s. 57–58.

Wykres 24. Indywidualne zezwolenia na pracę dla cudzoziemców według wielkości przedsiębiorstwa w latach 1993–1999 (w procentach)



Źródło: Opracowanie na podstawie: *Krajobraz dyskryminacji II...*, op. cit., s. 57–58.

Od 2000 roku nakreślona tendencja nie uległa diametralnym zmianom. Nadal najwięcej pracowników zagranicznych zatrudniały małe zakłady (liczące mniej niż 9 osób), dając do 2007 roku pracę 45 329 osobom obcego pochodzenia, co stanowiło 37% wszystkich cudzoziemców, którzy w tym okresie legalnie pracowali w kraju (2000–2007). Przedsiębiorstwa te wykorzystywały jednak większe zainteresowanie w zatrudnianiu cudzoziemców sprzed cezury wejścia Polski do UE. W okresie od 2000 do 2004 roku zakłady liczące do 9 osób angażowały od 5700 do ponad 7000 cudzoziemców. Po integracji ze strukturami europejskimi stan ten obniżył się i wahał między 4500 do 5500 rocznie.

Praca w małych firmach (stanowiących często własność rodzinną) typowa była dla obywateli państw azjatyckich oraz z Europy Wschodniej. W grupie tej prym wiedli obywatele Ukrainy i Wietnamu. Łącznie w okresie od 2000 do 2007 roku przypadło im 22% ogólnej liczby zgód. Co roku (wyłączając rok 2004) Ukraińcy uzyskiwali ponad 1000 pozwoleń, natomiast obywatele Wietnamu otrzymali 4737 zezwoleń,

z których 76% przypadła na lata 2004–2007 (Tabela 78). Oprócz nich zatrudniono także imigrantów z: Indii, Turcji, Białorusi, Rosji i USA. Nieliczną reprezentację mieli obywatele Unii Europejskiej, którzy większe zainteresowanie przejawiali angażem w średnich i dużych podmiotach gospodarczych oraz międzynarodowych korporacjach.

Na drugim miejscu pod względem liczby wydanych zgód znalazły się przedsiębiorstwa liczące od 10 do 49 pracowników. Zatrudniły one ponad 34 000 imigrantów (od 2000 do 2007 roku), a ich uczestnictwo w ogólnej liczbie udzielonych pozwoleń wyniosło 28%. Zdecydowana większość zezwoleń została udzielona przed wejściem Polski do Unii Europejskiej (65%). Po akcesji ich liczebność spadła i najniższy poziom, w ciągu badanych 8 lat, osiągnęła w 2006 roku (2749). Wpływ na to miała słabnąca aktywność zawodowa, w tej grupie firm, obywateli UE (Niemiec, Francji) oraz fakt zwolnienia z obowiązku ubiegania się o zezwolenie między innymi Brytyjczyków.

Tendencja ta charakterystyczna była również dla podmiotów zatrudniających od 50 do 250 osób oraz powyżej tego pułapu. W obu przypadkach wejście do struktur europejskich oznaczało zmniejszenie popytu na zezwolenia (w 2005 roku), które później stopniowo zaczęło wzrastać.

Praca w tych zakładach cieszyła się najmniejszym zainteresowaniem ze strony imigrantów. Posady w nich otrzymało w kolejności 22 588 i 19 624 cudzoziemców (w latach 2000–2007).

Tabela 78

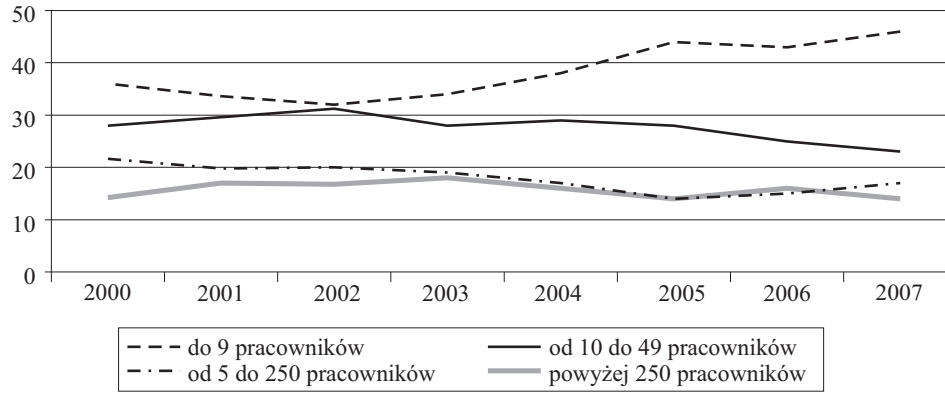
Zgody/zezwolenia indywidualne na pracę dla cudzoziemców według wielkości przedsiębiorstwa i najliczniejszej reprezentacji w okresie od 2000 do 2007 roku

Państwo	Ogółem	Przedsiębiorstwa o liczbie zatrudnionych pracowników			
		do 9	od 10 do 49	od 50 do 250	powyżej 250
1	2	3	4	5	6
2000 rok	17 802	6 410	5 030	3 837	2 525
Ukraina	2 927	1 349	878	534	166
Niemcy	1 336	175	357	463	341
Wietnam	1 230	766	397	64	3
W. Brytania	1 218	194	464	337	223
Francja	1 217	105	277	407	428
Białoruś	796	298	260	177	61
Bułgaria	773	706	34	20	13
2001 rok	17 038	5 722	5 051	3 373	2 892
Ukraina	2 811	1 074	1 018	547	172
Niemcy	1 402	213	359	373	457
W. Brytania	1 260	211	505	303	241
Francja	1 255	117	220	404	514
Wietnam	993	657	236	33	7
Białoruś	745	269	282	142	52
Bułgaria	412	359	21	18	14
2002 rok	22 776	7 294	7 113	4 555	3 814
Ukraina	3 081	1 155	1 233	462	231
Niemcy	2 311	451	693	541	626
Francja	1 938	256	427	772	483
W. Brytania	1 902	405	667	438	392
USA	959	266	359	204	130

1	2	3	4	5	6
Wietnam	947	660	224	43	20
Białoruś	880	296	333	172	79
2003 rok	18 841	6 482	5297	3589	3 473
Ukraina	2 750	1 175	1001	434	140
Niemcy	1 865	347	448	491	579
Francja	1 491	215	301	399	576
W. Brytania	1 438	339	415	354	330
USA	846	300	257	141	148
Białoruś	828	304	308	152	64
Wietnam	630	468	148	14	0
Indie	597	289	172	23	113
2004 rok	12 381	4 686	3 601	2 133	1 961
Ukraina	2 588	972	948	457	211
Wietnam	1 063	839	209	15	0
Niemcy	970	163	231	259	317
Białoruś	664	213	236	137	78
Francja	655	74	102	204	275
USA	518	168	168	92	90
Turcja	442	249	165	11	17
Indie	425	194	137	18	76
2005 rok	10 304	4 526	2 858	1 467	1 453
Ukraina	2 697	1 214	966	370	147
Wietnam	1 067	946	110	11	0
Białoruś	610	163	202	66	179
Niemcy	518	74	128	125	191
Rosja	486	247	95	66	78
Indie	445	205	111	37	92
USA	452	144	156	74	78
Turcja	415	255	136	10	14
2006 rok	10 754	4 662	2 749	1 604	1 739
Ukraina	3 275	1 353	1 098	587	237
Wietnam	999	877	115	7	0
Białoruś	704	234	200	86	184
Turcja	503	248	136	17	102
USA	438	138	162	59	79
Indie	427	199	81	30	117
Mołdowa	414	20	107	132	155
Chiny	405	270	118	12	5
Rosja	405	210	95	55	45
2007 rok	12 153	5 547	2 809	2 030	1 767
Ukraina	3 851	1 701	846	872	432
Wietnam	1064	947	111	6	0
Mołdowa	971	76	335	267	293
Białoruś	855	249	285	146	175
Chiny	801	556	176	49	19
Turcja	570	343	185	25	17
Korea	534	138	51	149	196
Japonia	456	103	65	145	143
Indie	434	206	90	23	115
Rosja	419	192	80	52	95

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej dotyczących wydanych zezwoleń indywidualnych na pracę cudzoziemcom według wielkości przedsiębiorstwa (dokumenty w posiadaniu autora).

Wykres 25. Indywidualne zezwolenia na pracę dla cudzoziemców według wielkości przedsiębiorstwa w latach 2000–2007 (w procentach)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej dotyczących wydanych zezwoleń indywidualnych na pracę cudzoziemcom według wielkości przedsiębiorstwa (dokumenty w posiadaniu autora).

4.7. Praca cudzoziemców w różnych sekcjach polskiej klasyfikacji działalności (PKD)

Analiza zatrudnienia cudzoziemców pod względem ich aktywności w różnych sekcjach gospodarki narodowej pozwoliła wysnuć wniosek, iż największy popyt na ich pracę był w handlu i naprawach (po 2003 roku w handlu hurtowym i detalicznym). W sekcji tej od 1993 do 2007 roku zostało zatrudnionych 62 195 imigrantów, co stanowiło 32% ogółu legalnie pracujących w tym okresie osób z zagranicy. Największy wzrost wydanych pozwoleń miał miejsce w 1997 roku (o ponad 1700 w porównaniu do roku poprzedniego). Po akcesji do Unii Europejskiej popyt na pracę w tym dziale gospodarki do 2006 roku malał (i wrócił wówczas do stanu z przed 13 lat), by potem wzrosnąć. Coraz rzadziej angaż otrzymywali obywatele Unii Europejskiej (z Francji, Niemiec, Włoch, Wielkiej Brytanii[215]) oraz wschodni sąsiedzi Polski (obywatele Białorusi, Rosji, Ukrainy). Dotyczyło to także imigrantów z Turcji i Indii. Odwrotna tendencja objęła natomiast Wietnamczyków i Chińczyków. Powodzenie handlu, wśród tych grup narodowościowych, związane było z faktem, iż oni sami byli właścicielami lub współwłaścicielami znacznej część tych firm.

Kolejnym obszarem działalności zagranicznych pracowników był przemysł. W branży tej udzielono im łącznie 40 187 pozwoleń na pracę, czyli 21% wszystkich wydanych zgód w latach 1993–2007. Podobnie jak w przypadku poprzedniej sekcji, również i w przemyśle odnotowano spadek liczby zatrudnionych. Jego początek miał miejsce w 2003 roku i utrzymał się przez kolejne 3 lata, po czym nieznacznie podniósł się w 2007 roku. Branża ta była źródłem utrzymania przede wszystkim Europejczyków (na przykład w 2003 roku stanowili oni 85%). Aktywność obywateli z Niemiec,

[215] Od momentu akcesji do Unii Europejskiej Brytyjczycy nie byli ujmowani w statystykach, z powodu możliwości pracy bez zezwoleń.

Francji i Włoch kurczyła się jednak. Wzrastała tym samym rola obywateli Ukrainy oraz mieszkańców kontynentu azjatyckiego (Japonii, Republiki Korei, Turcji[216]).

Poza przemysłem część imigrantów zarobkowych zasiliła sektor edukacji. Ogólna liczba udzielonych pozwoleń w tej sekcji, w latach 1993–2007, wyniosła 23 510 (12%). Największą dynamiką rozwoju charakteryzowały się lata 1994/1995 (wzrost o 670 zgód) i 2001/2002 (o 592 zezwolenia). W tych okresach więcej przyznano zezwoleń obywatelom Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych i Ukrainy, którzy odgrywali największą rolę w tej branży. Po 1 maja 2004 roku liczba ukraińskich nauczycieli jednak diametralnie spadła[217], a Brytyjczycy otrzymali nieograniczony dostęp do naszego rynku, przez co straciliśmy wiedzę o ich aktywności w tym dziale. Godny uwagi był fakt, iż część cudzoziemców wykonywała pracę w sektorze edukacji bez posiadanego zezwolenia.

Stosunkowo niewielu pracowników zagranicznych znalazło zatrudnienie w takich sekcjach, jak: budownictwo, hotele i restauracje oraz pośrednictwo finansowe. Pracowało w nich w kolejności 10 828 (1993–2007), 11 363 i 10 195 (1996–2007) cudzoziemców. W branżach tych, oprócz drugiego z wymienionych sektorów, przeważali Europejczycy, do których należeli obywatele Wielkiej Brytanii, Niemiec, Francji i Ukrainy. Z kolei hotelarstwo i gastronomia w ponad 50% opanowana została przez obywateli Wietnamu, Turcji i Chin.

Niezależnie od wyżej wymienionych działów gospodarki narodowej cudzoziemcy funkcjonowali również w sektorach:

– ochrona zdrowia. Liczba wydanych zezwoleń stanowiła 2% ogółu zgód otrzymanych przez imigrantów w latach 1993–2007. Liderami byli obywatele Ukrainy, Białorusi i Mongolii;
– rolnictwo, leśnictwo i górnictwo, w którym w latach 1993–2002 udzielono 5927 pozwoleń na pracę. Nie była to liczna grupa, ale część cudzoziemców przebywających w kraju parała się pracą w tej sekcji nielegalnie (prócz górnictwa);
– transport i łączność – 3484 pozwoleń w latach 1993–2002;
– obsługa nieruchomości – 10 601 zezwoleń od 1996 do 2002 roku.

Poza zezwoleniami indywidualnymi wojewodowie wydawali cudzoziemcom również zgody na realizację usług eksportowych. Imigranci oddelegowani do Polski w celu ich wykonania zdominowali branżę budowlaną. W okresie od 2003 do 2005 roku udział w tej sekcji przekroczył 50%, by w 2007 roku spaść do 40%. Zagraniczni pracownicy, realizujący usługi budowlane, pochodzili przede wszystkim z Europy (ponad 80%). Prym wiedli wschodni sąsiedzi Polski – Białorusini i Ukraińcy. Poza nimi zgody trafiły także do obywateli Niemiec, Wielkiej Brytanii oraz Indii i Turcji.

---

[216] Podstawą zakwalifikowania Turcji do państw azjatyckich było jedynie położenie geograficzne tego państwa.

[217] W 2002 roku otrzymali oni 1172 zgody, rok później – 1002. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej w 2005 roku liczba pozwoleń spadła do 536, a w 2006 roku obniżyła się o 232. W 2007 roku ich poziom zatrudnienia był najniższy i wyniósł 214 osób. E. Kępińska, *Recent trends*..., op. cit., „Prace Migracyjne" 2003, nr 52, s. 62, materiały Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (dokumenty w posiadaniu autora).

Tabela 79

Indywidualne zgody/zezwolenia na pracę cudzoziemców według sekcji PKD w latach 1993–2007

Sekcje	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem	9 643	9 220	10 441	11 915	15 307	16 928	17 116	17 082	17 038	22 776	18 841	12 381	10 304	10 754	12 153
Przemysł, produkcja*	1 060	1 236	1 788	2 144	2 585	3 148	3 099	2 705	2 605	4 083	3 785	3 455	3 145	2 491	2 858
Budownictwo	1 814	275	354	368	463	793	917	959	851	1 102	763	416	303	475	975
Rolnictwo, leśnictwo, górnictwo	374	1 683	964	895	786	424	323	241	211	26	–	–	–	–	–
Transport, łączność	243	275	202	210	299	397	398	431	431	598	–	–	–	–	–
Handel i naprawy	2 670	2 903	3 479	3 332	5 118	5 725	5 831	5 899	4 777	5 332	4 660	3 798	2 830	2 699	3 142
Edukacja	723	592	1 262	1 626	1 726	1 545	1 764	2 119	2 646	3 238	2 665	1 515	1 031	616	442
Ochrona zdrowia	270	188	192	225	271	314	281	334	420	468	408	343	305	222	199
Obsługa nieruchomości	–	–	–	933	1 221	1 505	1 666	1 385	1 403	2 488	–	–	–	–	–
Hotele i restauracje	–	–	–	712	976	988	922	1 014	966	1 137	1 045	920	809	848	1 026
Pośrednictwo finansowe	–	–	–	221	338	397	419	462	462	843	2 945	1 080	1 000**	1 033**	995**
Inne	2 489	2 068	2 200	1 249	1 524	1 692	1 496	2 251	2 266	3 219	2 570	854	881	2 370	2 516

* Później przetwórstwo przemysłowe.

** Ujęto razem pośrednictwo finansowe i obsługę nieruchomości. Od 2003 roku w wykazach statystycznych dotyczących zatrudnienia cudzoziemców według sekcji PKD połączono pośrednictwo pracy i obsługę nieruchomości (w tabeli przy sekcji pośrednictwo finansowe od 2003 roku podawana była łączna liczba wydanych zezwoleń dla obu działów). W 2003 roku do kategorii „inne" włączono dwie sekcje: rolnictwo, leśnictwo i górnictwo oraz transport i łączność. Ponadto do ochrony zdrowia zaliczono opiekę społeczną. Inaczej ujmowano także dotychczasową sekcję handel i naprawy – od 2003 roku nosiła ona nazwę handel hurtowy i detaliczny.

Źródło: Z. Morecka, *Zatrudnienie cudzoziemców…*, op. cit., s. 153, materiały statystyczne Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (dokumenty w posiadaniu autora).

W podziale terytorialnym kontrakty w budownictwie realizowane były przede wszystkim na terenie województwa mazowieckiego[218].

Kolejną sekcją w ramach usługach eksportowych zatrudniającą imigrantów zarobkowych było przetwórstwo przemysłowe. W 2004 roku, w porównaniu do roku poprzedniego, nastąpił wzrost jego udziału z 19,2% do 34,8%. W 2007 roku utrzymał się już na poziomie 39% i tym samym zbliżył się do liczby wydanych zezwoleń w budownictwie. Cudzoziemcy w tym sektorze najchętniej zatrudniani byli na terenie województwa pomorskiego i zachodniopomorskiego. Najczęściej oddelegowanymi osobami byli obywatele: Ukrainy, Rosji, Białorusi oraz Indii i Tajlandii[219]. Zajmowali oni stanowiska robotnicze, a zezwolenia, które otrzymywali, miały z reguły okres ważności powyżej 3 miesięcy.

5. Nielegalne zatrudnienie cudzoziemców w Polsce

W myśl ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[220] nielegalne wykonywanie pracy przez cudzoziemca oznaczało wykonywanie pracy:
- bez stosownego zezwolenia (z wyjątkiem cudzoziemców zwolnionych z tego obowiązku);
- na innych warunkach lub stanowisku niż określone w zezwoleniu na pracę;
- niezgodnie z deklarowanym celem pobytu;
- bez zawarcia wymaganych umów o pracę lub umów cywilnoprawnych (art. 2 ust. 1 pkt 14).

Kontrola przestrzegania ustawy w zakresie legalności zatrudnienia oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców leżała w gestii Państwowej Inspekcji Pracy (od 1 lipca 2007 roku)[221]. Wcześniej zadania te realizowali: wojewodowie (a dokładnie podległe im służby kontroli legalności zatrudnienia od 1 stycznia 2002 roku – do końca czerwca 2007 roku), pracownicy powiatowych (2000–2001) i wojewódzkich urzędów pracy (1995–1999). Z dniem 1 września 2003 roku powierzono je również Służbom Celnym[222]. Z kolei na szczeblu rządowym odpowiadał za to Departament Rynku Pracy w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

---

[218] W 2003 roku na 533 zezwolenia wydane w ramach tej sekcji 452 przypadły na województwo mazowieckie. Rok później 97%, a w 2005 roku z 585 zgód 87% udzielono cudzoziemcom na tym terenie. Z kolei w 2007 roku poziom ten obniżył się do 62%. Materiały statystyczne Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Gospodarki i Pracy oraz Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

[219] Ibidem.

[220] Dz. U. 2004, Nr 99, poz. 1001 z późniejszymi zmianami.

[221] Art. 10 ust. 1 pkt 3–4 *ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy*, Dz. U. 2007, Nr 89, poz. 589. Zgodnie z art. 13 tejże ustawy, kontroli w zakresie legalności zatrudnienia podlegali pracodawcy oraz przedsiębiorcy, niebędący pracodawcami – na rzecz których była świadczona praca przez osoby fizyczne, w tym przez osoby wykonujące na własny rachunek działalność gospodarczą.

[222] Pracownicy Służb Celnych zostali uprawnieni do kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności przez cudzoziemców, powierzania wykonywania

Państwowa Inspekcja Pracy, wypełniając powyższe zadania kontrolne, współpracowała w tym zakresie z wieloma instytucjami. Do nich zaliczały się: związki zawodowe, organizacje pracodawców, rady pracowników, społeczna inspekcja pracy, organy samorządu terytorialnego, Policja, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Służba Celna i Graniczna oraz urzędy kontroli skarbowej (art. 14 ust. 1 ustawy o PIP).

W przypadku stwierdzenia uchybień, inspektor pracy występował z wnioskiem do właściwego sądu o ukaranie osób odpowiedzialnych za powstałe nieprawidłowości oraz zawiadamiał właściwe organy o naruszeniu przepisów (art. 37 ustawy o PIP). Na mocy art. 120 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy karze grzywny podlegali:

– osoba powierzająca wykonywanie pracy obcokrajowcowi nieposiadającemu zezwolenia lub pracującemu na innym stanowisku i warunkach niż to, co zostało określone w pozwoleniu na pracę (nie mniej niż 3000 zł) oraz
– cudzoziemiec wykonujący pracę bez zezwolenia lub pracujący na innym stanowisku i warunkach niż to, co zostało określone w zgodzie na pracę (nie mniej niż 1000 zł).

Wymierzona grzywna nie mogła przekroczyć 5000 zł (art. 24 ust. 1 Kodeks wykroczeń[223]). Poza sankcją pieniężną pracodawca oraz cudzoziemiec mogli liczyć się także z możliwością odmówienia im w przyszłości wydania zezwolenia na pracę[224].

Ocena rozmiarów zatrudnienia cudzoziemców w tzw. szarej strefie przysparzała wielu problemów. Jednym z nich był brak wiarygodnych badań w tym zakresie, dlatego większość instytucji opierała się tylko na szacunkowych danych. Informacje w nich zawarte wskazywały bowiem, iż nielegalnie w Polsce mogło pracować od 60 000 do 300 000 imigrantów, a nawet i 800 000 rocznie[225]. Według innych źródeł,

---

pracy i innej pracy zarobkowej cudzoziemcom. Kontrolami tymi mogli być objęci także pracodawcy, przedsiębiorcy niezatrudniający pracowników i inne instytucje oraz osoby fizyczne (art. 1 ust. 2 pkt 5a *ustawy z dnia 24 lipca 1999 roku o Służbie Celnej*, Dz. U. 2004, Nr 156, poz. 1641). Zagadnienie to regulowało ponadto *Rozporządzenie Ministra Finansów z 29 czerwca 2007 roku w sprawie kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności przez cudzoziemców, powierzenia wykonywania pracy i innej pracy zarobkowej cudzoziemców*, Dz. U. 2007, Nr 116, poz. 805. Od III kwartału 2007 roku dane statystyczne dotyczące tej kwestii zbierane były na drukach SC3. Od 1 stycznia 2009 roku uprawnienia w tej dziedzinie uzyskała także Straż Graniczna (art. 10d *ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej*, Dz. U. 2005, Nr 234, poz. 1997).

[223] *Ustawa z dnia 20 maja 1971 roku Kodeks wykroczeń*, Dz. U. 2007, Nr 109, poz. 756.

[224] Wojewoda mógł to uczynić powołując się na § 4 ust. 1 pkt 4 lub § 4 ust. 3 pkt 3. Na ich podstawie pracodawca lub cudzoziemiec mogli otrzymać decyzję odmowną wydania zezwolenia jeżeli naruszyli „przepisy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy i naruszenie to zostało stwierdzone w wyniku przeprowadzonej kontroli, a od daty sporządzenia protokołu z kontroli nie upłynął 1 rok". *Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 lipca 2006 roku w sprawie trybu i warunków wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca*, Dz. U. 2006, Nr 141, poz. 1002.

[225] E. Ornacka, J. Szczęsny, *Gastpracownicy*, „Wprost" nr 51 z 20.12.1998 r.; L. Kraskowski, *Na czarno bez stresu*, „Rzeczpospolita" z 13.02.1999 r.; J. Korczyńska, M. Duszczyk, *Zapotrzebowanie na pracę*…, op. cit., s. 21; E. Nowicka, S. Łodziński, *Cudzoziemcy w Polsce – sytuacja prawna i społeczna*, w: *Goście i gospodarze. Problem adaptacji kulturowej w obozach dla uchodźców*

w 2007 roku zatrudnionych nielegalnie mogło być nawet 1 600 000 cudzoziemców[226].

Nierejestrowana praca imigrantów koncentrowała się na ogół na zajęciach z tzw. grupy 3D (*dirty, dangerous, difficult* czyli brudne, niebezpieczne, trudne). Do dziedzin przez nich zdominowanych należały:
– rolnictwo i ogrodnictwo,
– gospodarstwo domowe,
– handel (bazarowy i uliczny),
– agencje towarzyskie,
– drobny przemysł tekstylny,
– budownictwo indywidualne.

Niezgodnemu z prawem zatrudnianiu sprzyjały przede wszystkim: dogodna sieć połączeń transportowych, rozbudowana tania baza noclegowa (hotele, kwatery prywatne) oraz funkcjonowanie nieformalnych biur i giełd pośrednictwa pracy[227]. Poza nimi na wzrost aktywności cudzoziemców w tej strefie wpływ wywierały także inne czynniki, jak:
– stosunkowo liberalna polityka władz wobec nielegalnego zatrudnienia i zbyt niskie sankcje za pracę „na czarno"[228];
– akceptacja tego zjawiska ze strony polskiego społeczeństwa (co można było powiązać z własnymi doświadczeniami nielegalnej pracy poza granicami kraju w latach 80. i 90. XX wieku)[229];
– brak chętnych Polaków do pracy;
– popyt na pracowników wykonujących pracę o niskim prestiżu i za niewysoką odpłatnością (gwarantując jednocześnie wysoką jakość usług);
– wysokie koszty pracy w Polsce[230];

---

oraz otaczających je społecznościach lokalnych, pod red. H. Grzymały-Moszczyńskiej, E. Nowickiej, Kraków 1998, s. 34.

[226] *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, pod red. A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski, Warszawa 2010, s. 275.

[227] Szerzej na temat motywów nielegalnego zatrudniania cudzoziemców przez polskich pracodawców czyt.: K. Gmaj, *Cudzoziemcy na polskim rynku pracy w świetle opinii pracodawców*, Centrum Stosunków Międzynarodowych „Raporty i Analizy" 2005, nr 3.

[228] Na przykład we Francji karany był tylko pracodawca. Nielegalne zatrudnienie cudzoziemca było przestępstwem (a nie wykroczeniem). Groziło za to do 3 lat więzienia i do 5000 euro grzywny (gdy pracodawcą była osoba fizyczna) lub od 22 000 euro za każdego nielegalnie pracującego imigranta (w przypadku firmy), konfiskata mienia wyprodukowanego przez nielegalnego pracownika. Z kolei w Niemczech pracodawca, który zatrudnił bez zezwolenia obcokrajowca mógł liczyć się z grzywną do 500 000 euro. Natomiast pracownikowi groziło do 5000 euro i wydalenie. Por. www.ogloszenia-praca.info/art/27 (5.01.2011).

[229] B. Wyżnikiewicz, *Przyszłość rynków pracy w świetle porozumień z Schengen*, w: *Polska droga do Schengen. Opinie ekspertów*, Warszawa 2001, s. 117; M. Okólski, *Cudzoziemcy na*…, op. cit., s. 64.

[230] Koszt utrzymania pracownika cudzoziemskiego wahał się od 80 do 120% wydatków, które trzeba było ponieść na zatrudnienie Polska. A. Sakson, *Problemy migracji zarobkowej*..., op. cit., s. 166.

– słaba kondycja finansowa firmy;
– nieznajomość polskiego prawa pracy;
– niespójność przepisów;
– czasochłonna procedura zalegalizowania pracy cudzoziemca oraz wysokie opłaty, jakie musiał ponieść pracodawca za uzyskanie zezwolenia na pracę[231];
– nieuregulowany status pobytu obcokrajowców;
– brak znajomości języka polskiego;
– dynamiczny rozwój sektora prywatnego;
– wzrost inwestycji kapitału zagranicznego;
– niestabilność gospodarcza państw sąsiadujących z nami na Wschodzie (szczególnie Ukrainy).

„Praca na czarno" wykonywana była zazwyczaj w krótkich okresach czasu trwających od 1 do 3 miesięcy (tzw. praca sezonowa). Największe zainteresowanie nielegalnym zatrudnieniem przejawiali obywatele Ukrainy, Białorusi i Rosji. Trudnili się oni z reguły pracami prostymi w branży budowlanej oraz rolnictwie. Oprócz nich na angaż bez wymaganego zezwolenia decydowali się także menadżerowie, specjaliści i doradcy zagranicznych przedsiębiorstw. Wysyłani byli oni do nowo otwartych w Polsce filii. Pochodzili przede wszystkim z państw członkowskich UE, USA i Japonii[232].

Inną kategorię stanowili imigranci pozostający w naszym kraju na dłuższy okres. Grupę tę charakteryzowało niedopełnienie formalności związanych z zalegalizowaniem pracy oraz niezgodny z prawem pobyt. Ich źródłem utrzymania był zazwyczaj handel (bazarowy i uliczny. Swoistym symbolem tego zjawiska stał się Stadion Dziesięciolecia w Warszawie nazywany największym bazarem Europy[233]). Dominowali

---

[231] Opłata za wydanie zezwolenia na zatrudnienie cudzoziemca w 2005 roku wynosiła 849 zł, a za przedłużenie zezwolenia należało zapłacić 424,50 zł (50% najniższego wynagrodzenia – *Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 września 2004 roku w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2005 roku*, Dz. U. 2004, Nr 201, poz. 2062). W 2006 roku zezwolenie kosztowało pracodawcę już 899,10 zł, a przedłużenie 449,55 zł (*Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 września 2005 roku w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2006 roku*, Dz. U. 2005, Nr 177, poz. 1469). Od 1 stycznia 2007 roku opłata za uzyskanie zezwolenia wyniosła 936 zł, a za przedłużenie zezwolenia 468 zł (Dz. U. 2006, Nr 171, poz. 1227). Z dniem 26 października 2007 roku weszły w życie nowe przepisy. Zmniejszyły one opłaty za wydawanie zezwolenia na pracę i jego przedłużenie. Stawki ustalono na wysokość: 50 zł (w sytuacji powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi na okres nieprzekraczający 3 miesięcy), 100 zł (w przypadku powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi na okres dłuższy niż 3 miesiące) i 200 zł (w przypadku delegowania do Polski cudzoziemca w celu realizacji usługi eksportowej). Gdy złożony wniosek dotyczył przedłużenia zezwolenia na pracę cudzoziemca, to wysokość opłaty równa była połowie kwot określonych powyżej (*Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 roku w sprawie wysokości wpłaty dokonywanej w związku ze złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca*, Dz. U. 2007, Nr 195, poz. 1409).

[232] J. Korczyńska, M. Duszczyk, *Zapotrzebowanie na*…, op. cit., s. 22.

[233] W 1995 roku obrót na bazarze wyniósł około 1,2 biliona złotych. Stadion odwiedzany był przez 20–30 tysięcy osób dziennie. M. Okólski, *Recent trends in international migration Poland 1996*, „Prace Migracyjne" 1997, nr 16, s. 14.

tutaj obywatele byłych republik radzieckich, Sri Lanki, Wietnamu, Mongolii i państw afrykańskich.

Inni cudzoziemcy czerpali dochody z nielegalnej pracy w gospodarstwach domowych[234]. Do zakresu ich obowiązków należało sprzątanie oraz opieka nad dziećmi, osobami starszymi czy niepełnosprawnymi. Popyt na pracowników z tej dziedziny związany był między innymi z postępującym procesem starzenia się polskiego społeczeństwa, rosnącą zamożnością rodaków, emancypacją Polek (wzrastający współczynnik aktywności zawodowej, dobre wykształcenie, praca i wysokie zarobki) oraz bezdzietnością lub małodzietnością[235]. Swoje usługi w tym zakresie oferowali na ogół nasi wschodni sąsiedzi.

Na dłuższy okres pobytu w Polsce decydowali się również obywatele Wietnamu, Chin oraz Turcji. Wbrew obowiązującym przepisom podejmowali oni zazwyczaj pracę w małych lokalach gastronomicznych i restauracjach. Poza nimi nielegalnie zatrudniani byli Niemcy pochodzący głównie z terenów przygranicznych (Brandenburgii, Meklemburgii Przedpomorza), charakteryzujących się wysoką stopą bezrobocia. Najczęściej byli oni inżynierami budowlanymi, elektrykami, mechanikami i chemikami[236]. Obok rdzennych Niemców pracy szukały również osoby polskiego pochodzenia mające niemieckie obywatelstwo (przebywając w Polsce, pobierały jednocześnie zasiłek socjalny przyznany im przez niemiecką instytucję). Ich atutem była znajomość języka niemieckiego i polskich realiów[237].

Dane dotyczące liczby stwierdzonych przypadków nielegalnego zatrudnienia gromadzone były od 1999 roku. Wcześniej, tzn. w okresie od 1995 do 1998 roku, odnotowywano jedynie wnioski kierowane do kolegiów ds. wykroczeń w sprawie wykonywania przez imigrantów pracy bez zezwolenia. W ciągu tych czterech lat złożono ich 902, z czego 45% przypadło na 1998 rok. W późniejszym okresie (od 1999 roku do 2006 roku) inspektorzy wykryli i udokumentowali nielegalne zatrudnienie 14 814 cudzoziemców.

Tabela 80

Liczba wniosków w sprawie nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemców w latach 1995–1998

Rok	1995	1996	1997	1998
Liczba wniosków	78	137	280	407

Źródło: www.1praca.gov.pl/index.php?id=13&tresc=2369 (18.07.2005).

---

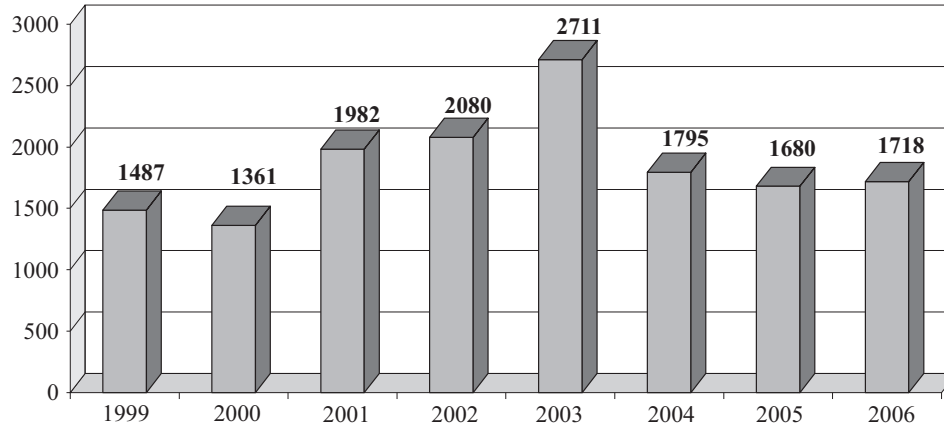
[234] Sytuacja ta mogła ulec zmianie, bowiem od 1 stycznia 2006 roku weszły w życie nowe regulacje dotyczące zatrudniania w gospodarstwie domowym na podstawie umowy aktywizacyjnej (rozdział 11a ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy).

[235] E. Domaradzka, Z. Morecka, *Popyt na pracę cudzoziemców w gospodarstwach domowych*, w: *Popyt na pracę*…, op. cit., s. 196–200.

[236] E. Ornacka, J. Szczęsny, *Gastpracownicy*…, op. cit., s. 28. W 2003 roku najwięcej przypadków nielegalnego wykonywania pracy przez obywateli Niemiec stwierdzono w województwach: dolnośląskim (15), mazowieckim (7) i lubuskim (5). Źródło: www.1praca.gov.pl/index.php?id=13&tresc=2369 (18.07.2005).

[237] Ibidem.

Wykres 26. Liczba stwierdzonych przypadków nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców w latach 1999–2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie – www.1praca.gov.pl/index.php?id=13&tresc=2369 (18.07.2005 r.); Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Departament Rynku Pracy, *Zbiorcze wyniki działalności służb kontroli legalności zatrudnienia w 2004 r.*, Warszawa marzec 2005 r.; Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, *Kontrola legalności zatrudnienia w 2005 roku*, Warszawa marzec 2006; Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, *Kontrola legalności zatrudnienia w 2006 roku*, Warszawa luty 2007.

Organy uprawnione do przeprowadzenia kontroli legalności zatrudnienia wykonały, w latach 1995–2006, 466 913 inspekcji (z czego 27 347 wspólnie z innymi jednostkami[238]). Ich liczba od 2002 do 2004 roku utrzymywała się na poziomie ponad 24 000 rocznie, a później spadła poniżej tego stanu[239].

Kontrole wykazały, iż najczęściej na pracę wbrew przepisom decydowali się obywatele Ukrainy, Białorusi, Bułgarii i Armenii (w latach 2003–2006). Z kolei wśród obywateli państw kandydujących do UE, jak i obywateli państw członkowskich, czołowe miejsca zajmowali Niemcy, Francuzi, Brytyjczycy i Włosi (Tabela 82).

Tabela 81

Liczba stwierdzonych przypadków nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców z państw nienależących do UE i EOG w latach 2003–2006

Państwo	2003	2004	2005	2006
1	2	3	4	5
Algieria	–	–	1	–
Angola	–	–	–	2

[238] Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, *Kontrola legalności zatrudnienia w 2006 roku*, Warszawa luty 2007, wykres 12, s. 41.

[239] W 2002 roku przeprowadzono 24 581 kontroli, w 2003 roku – 25 766, a rok później 24 074. W 2005 i 2006 roku kolejno: 20 792 i 20 074. Ministerstwo Gospodarki i Pracy. Departament Rynku Pracy, *Zbiorcze wyniki działalności służb kontroli legalności zatrudnienia w 2004 r.*, Warszawa marzec 2005; Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, *Kontrola legalności zatrudnienia w 2005 roku*, Warszawa marzec 2006.

1	2	3	4	5
Armenia	158	103	103	84
Australia	–	1	–	1
Azerbejdżan	3	2	4	1
Białoruś	358	406	473	509
Bezpaństwowiec	–	–	1	–
Bośnia	1	1	–	–
Brazylia	–	1	–	1
Bułgaria	323	126	101	115
Chiny	7	10	5	20
Chorwacja	2	1	–	7
Egipt	3	2	3	2
Gruzja	9	–	–	–
Indie	10	6	3	8
Irak	1	4	–	2
Iran	4	–	–	–
Izrael	8	1	1	3
Japonia	–	3	2	–
Jordania	1	1	–	–
Liban	–	3	–	–
Kanada	–	–	2	–
Kazachstan	2	2	1	–
Kenia	1	–	–	2
Kongo	–	1	2	1
Korea Płd.	4	1	–	11
Korea Pół.	–	–	5	–
Macedonia	–	1	2	1
Maroko	1	–	–	–
Mołdowa	6	5	–	–
Mongolia	58	34	36	76
Nigeria	1	–	1	–
Nowa Zelandia	–	1	–	–
Pakistan	1	1	–	–
Palestyna	1	–	–	–
Rosja	45	31	26	36
Rumunia	22	5	16	14
Serbia-Czarnogóra	2	4	2	–
Serbia	–	–	–	2
Singapur	–	1	–	–
Syria	2	5	–	–
Szwajcaria	–	1	–	1
Tajlandia	–	–	–	1
Tajwan	–	–	1	–
Togo	–	–	–	1
Turcja	21	13	5	17

1	2	3	4	5
Tunezja	1	–	2	–
Ukraina	1378	886	741	691
USA	25	8	13	20
Uzbekistan	–	–	–	1
Wietnam	85	54	31	42

Źródło: www.1praca.gov.pl/index.php?id=13&tresc=2369 (18.07.2005r.), s. 3; Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, *Kontrola legalności zatrudnienia w 2005 roku*, Warszawa marzec 2006; Ministerstwo Gospodarki i Pracy. Departament Rynku Pracy, *Zbiorcze wyniki działalności służb kontroli legalności zatrudnienia w 2004 r.*, Warszawa marzec 2005; Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, *Kontrola legalności zatrudnienia w 2006 roku*, Warszawa luty 2007, tabela, s. 35–36.

Tabela 82

Liczba stwierdzonych przypadków nielegalnego zatrudnienia obywateli UE oraz cudzoziemców, pochodzących z państw kandydujących do Unii Europejskiej w latach 2003–2006

Państwo	**Liczba stwierdzonych przypadków nielegalnego zatrudnienia przez obywateli państw kandydujących i członków UE**	**Liczba stwierdzonych przypadków nielegalnego zatrudnienia przez obywateli państw członków UE**		
Rok	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Austria	8	–	4	–
Belgia	5	–	2	2
Cypr	3	–	–	–
Czechy	5	–	3	–
Dania	1	7	1	–
Finlandia	–	1	1	–
Francja	20	11	43	2
Grecja	1	–	–	–
Hiszpania	1	2	–	–
Holandia	3	5	2	3
Irlandia	–	2	–	–
Litwa	17	3	18	30
Łotwa	4	–	–	1
Niemcy	37	14	10	3
Norwegia	1	1	1	–
Portugalia	–	–	1	–
Słowacja	6	2	–	–
Słowenia	3	2	–	–
Szwecja	24	1	–	–
Węgry	2	–	1	–
W. Brytania	13	10	1	–
Włochy	13	9	9	3

Źródło: www.1praca.gov.pl/index.php?id=13&tresc=2369 (18.07.2005), s. 3; Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, *Kontrola legalności zatrudnienia w 2005 roku*, Warszawa marzec 2006; Ministerstwo Gospodarki i Pracy. Departament Rynku Pracy, *Zbiorcze wyniki działalności służb kontroli legalności zatrudnienia w 2004 r.*, Warszawa marzec 2005; Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, *Kontrola legalności zatrudnienia w 2006 roku*, Warszawa luty 2007.

Od 2001 do 2006 roku kontrolerzy ujawnili ogółem 11 966 przypadków nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemców. Najwięcej z nich przypadło na dwa województwa – lubelskie i mazowieckie. W pierwszym z wymienionych terenów wykryto 4276 imigrantów pracujących niezgodnie z prawem, czyli 36% ich łącznej liczby. Popularność tego regionu związana była z bliskością granicy z Ukrainą i Białorusią, których obywatele stanowili najliczniejszą grupę zatrudnionych wbrew przepisom. Udział województwa lubelskiego w liczbie ujawnionych tego rodzaju sytuacji nie był stabilny i podlegał sporym wahaniom od 5% (w 2001 roku) do 47% (cztery lata później). Nie dotyczyło to województwa mazowieckiego, w którym ustalono o ponad 2600 mniej przypadków niż na terenie województwa lubelskiego (1611). Na tym obszarze największa liczba stwierdzonych uchybień dotyczyła samej stolicy. Na przykład, w 2004 roku procentowy udział nielegalnie zatrudnionych imigrantów w Warszawie, w stosunku do ich ogólnej liczby w województwie mazowieckim wyniósł 80%, rok później 67%, a w 2006 roku spadł do 49%[240]. Wśród cudzoziemców pracujących niezgodnie z prawem w województwie mazowieckim dominowali obywatele: Ukrainy (351 osób w latach 2003–2006), Białorusi (212 osób) i Wietnamu (58 osób w latach 2003–2005)[241].

Niewiele stwierdzonych przypadków nielegalnego zatrudnienia miało miejsce natomiast w województwach: lubuskim, warmińsko-mazurskim, pomorskim i śląskim. W ich obrębie, pracownicy Wydziału Kontroli Legalności Zatrudnienia wykryli kolejno: 75, 80, 105 i 137 takich sytuacji, w latach 2001–2006.

---

[240] www.1praca.gov.pl/index.php?id=163&tresc=2369 (18.07.2005r.), s. 3; Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Rynku Pracy, *Zbiorcze wyniki działalności służb kontroli legalności zatrudnienia w 2004 r*., Warszawa marzec 2005, www.mgip.gov.pl/Wiadomosci/Zatrudnienie+i+przeciwdzialanie+bezrobociu/lega... (5.07.2005). Od lat Warszawa i województwo mazowieckie znajdowało się w czołówce wydawanych przyrzeczeń i zezwoleń na wykonywanie pracy przez obcokrajowców. Obszar ten wiódł prym także w kategorii ujawnianych przypadków nielegalnego zatrudniania imigrantów. Wydział Kontroli Legalności Zatrudnienia Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Warszawie w 2003 roku przeprowadził 2854 kontroli, w 2004 roku ponad 2500, a w 2005 roku 2188 kontroli. W 2004 roku najczęściej w „szarej strefie" pracowali obywatele: Białorusi, Ukrainy i Rosji. W 2005 roku, oprócz Białorusinów i Ukraińców, pojawili się Francuzi. Inspektorzy z województwa mazowieckiego kontrolowali przede wszystkim firmy budowlane oraz targowiska w Warszawie, Łosicach, Terespolu i Janowie Podlaskim. Najwięcej wniosków skierowanych do sądów rejonowych w 2004 roku przypadało również na województwo mazowieckie. Ze 195 spraw związanych z wykonywaniem pracy przez cudzoziemców bez zezwolenia na mazowieckie przypadało 112 (na drugim miejscu województwo wielkopolskie – 21). Z kolei na łączną liczbę 251 spraw skierowanych w 2004 roku do sądów za powierzenie wykonywania pracy obcokrajowcowi bez zezwolenia lub na innym stanowisku albo warunkach niż określone w zezwoleniu na pracę na województwo mazowieckie przypadło 79 (drugie było wielkopolskie – 39 spraw). Źródło: Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Rynku Pracy, *Zbiorcze wyniki działalności służb kontroli legalności zatrudnienia w 2004 r*., Warszawa marzec 2005; www.wup.mazowsze.pl.

[241] *Informacja w zakresie wykonywania kontroli legalności zatrudnienia za 2003 i 2004 rok*, Wydział Kontroli Legalności Zatrudnienia Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Warszawie, Warszawa 31 stycznia 2005 r., *Nielegalnie w 2005 roku*, www.wup.mazowsze.pl (6.02.2005).

Z materiałów pokontrolnych wynika ponadto, iż cudzoziemcy pracowali nielegalnie najczęściej w następujących działach gospodarki (w latach 2003–2006):
– handel hurtowy i detaliczny (5753 przypadków – 73%),
– działalność usługowa (766 przypadków – 10%),
– budownictwo (241 przypadków – 3%)[242].

Tabela 83

Liczba stwierdzonych przypadków nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemców w latach 2001–2006 w podziale na województwa

Województwo	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ogólnie	1982	2080	2711	1795	1680	1718
Dolnośląskie	625	360	231	100	37	49
Kujawsko-pomorskie	10	17	25	19	31	17
Lubelskie	103	868	989	756	795	765
Lubuskie	12	1	49	10	3	0
Łódzkie	283	49	114	177	42	48
Małopolskie	63	106	107	18	24	53
Mazowieckie	367	86	388	248	241	281
Opolskie	5	95	43	24	10	4
Podkarpackie	91	65	28	22	1	14
Podlaskie	45	2	133	176	294	304
Pomorskie	56	5	9	16	9	10
Śląskie	59	17	25	4	13	19
Świętokrzyskie	14	266	355	27	46	29
Warmińsko-mazurskie	6	8	22	7	2	35
Wielkopolskie	42	36	124	137	111	40
Zachodniopomorskie	201	79	69	54	21	50

Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, *Kontrola legalności zatrudnienia w 2006 roku*, Warszawa luty 2007; Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, *Kontrola legalności zatrudnienia w 2005 roku*, Warszawa marzec 2006; Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Rynku Pracy, *Zbiorcze wyniki działalności służb kontroli legalności zatrudnienia w 2004 r*., Warszawa marzec 2005; *Krajobraz dyskryminacji II...*, op. cit.

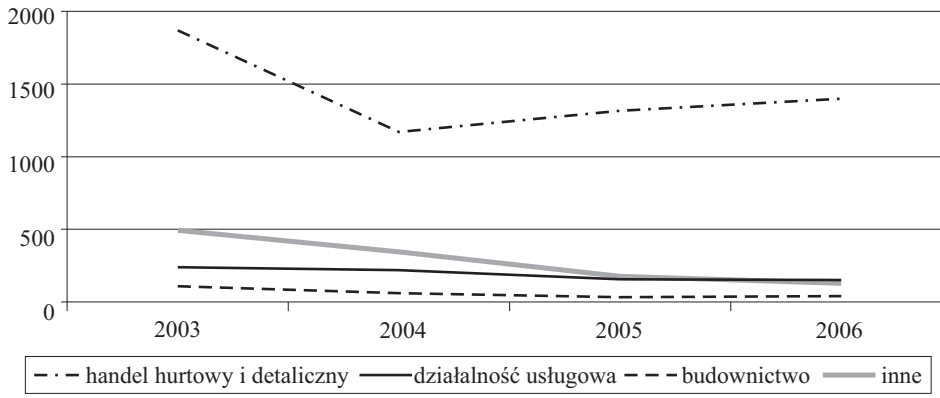
Na odrębne potraktowanie zasługuje rok 2007. W tym okresie dokonano modyfikacji w zakresie organów dokonujących kontroli, przez co od lipca kompetencje przeszły w gestię Państwowej Inspekcji Pracy.

Rok ten nie przyniósł znaczących zmian w przypadku pochodzenia imigrantów wykonujących nielegalnie pracę, podziału na branże oraz regiony, w których je ujawniono.

---

[242] www.1praca.gov.pl/index.php?id=13&tresc=2369 (18.07.2005), s. 3; Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, *Kontrola legalności zatrudnienia w 2006 roku*, Warszawa luty 2007.

Wykres 27. Dynamika zmian wyników kontroli nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców według rodzajów działalności w okresie od 2003 do 2006 roku



Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, *Kontrola legalności zatrudnienia w 2005 roku*, Warszawa marzec 2006; Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Rynku Pracy, *Zbiorcze wyniki działalności służb kontroli legalności zatrudnienia w 2004 r.*, Warszawa marzec 2005; Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, *Kontrola legalności zatrudnienia w 2006 roku*, Warszawa luty 2007.

Do 30 czerwca pracownicy oddziałów kontroli legalności zatrudnienia przy urzędach wojewódzkich przeprowadzili łącznie 7448 inspekcji. Podczas ich trwania stwierdzili 613 przypadków wykonywania pracy przez cudzoziemców wbrew przepisom. Obcokrajowcy pochodzili z 21 państw, z których prym wiedli obywatele Ukrainy (322 osoby) i Białorusi (221 osób)[243].

Stanowili oni również liczną grupę w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2007 roku. Na 269 wykrytych przypadków obywatele Ukrainy liczyli 105 osób, Rosji 38, a Białorusi 24[244]. Wśród nich byli także Azjaci (obywatele Chin, Korei, Wietnamu). Źródłem ponad połowy przypadków okazał się brak zezwolenia na pracę. Ujęci cudzoziemcy pracowali głównie na terenie województw: mazowieckiego (92 przypadki), wielkopolskiego (40) i dolnośląskiego (30). Zatrudnieni byli w budownictwie (64 osoby), przetwórstwie przemysłowym (57), rolnictwie i łowiectwie (52) oraz handlu i naprawach (39)[245].

Reasumując powyższe rozważania, można stwierdzić, iż cudzoziemcy podejmujący w Polsce pracę na tzw. wtórnym rynku rekrutowali się przede wszystkim z państw ościennych. Zajęcie ich miało zazwyczaj charakter dorywczy i wiązało się z krótkimi pobytami w naszym kraju (tylko nieliczni zdecydowali się pozostać u nas dłużej). Nielegalne zatrudnienie imigrantów koncentrowało się głównie w dużych aglomera-

[243] Na podstawie odpowiedzi ministra pracy i polityki społecznej na interpelację nr 611 w sprawie funkcjonowania nowej ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, Warszawa 12 lutego 2008 roku.
[244] Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwem Inspekcji Pracy w 2007 roku.
[245] Ibidem.

cjach miejskich, natomiast firmy, w których pracowali, były niewielkie – liczyły zazwyczaj do 9 pracowników.

Czynności wykonywane przez cudzoziemców nie wymagały wysokich kwalifikacji (mimo iż takowe posiadali, bowiem najczęściej przyjeżdżały osoby ze średnim i wyższym wykształceniem). Była to praca o niskim prestiżu społecznym i niewielkich zarobkach, taka której nie chcieli podjąć Polacy.

Wśród ujawnionych wykroczeń dominowało zatrudnienie cudzoziemca bez wymaganego zezwolenia oraz powierzenie pracy bez uprzedniego zawarcia umowy o pracę lub cywilnoprawnej.

Wyeliminowanie tego zjawiska należało do trudnych przedsięwzięć. Dlatego już dziś powinniśmy zastanowić się, jak z nim walczyć. Z pewnością konieczne są zmiany w polityce imigracyjnej i zatrudnienia w kraju (zmierzające ku liberalizacji przepisów pracy, czyli uproszczenia procedur wydawania przyrzeczeń i zezwoleń, rozszerzenia listy zawodów niewymagających pozwolenia, ułatwienia w zatrudnianiu w strefie przygranicznej, obniżenia kosztów zatrudnienia, podniesienia atrakcyjności legalnej pracy i stworzenia odpowiednich warunków do legalizacji pobytu i zatrudnienia osób działających w „szarej strefie").

Działaniami dążącymi do osłabienia procederu nielegalnego zatrudniania nasze władze winny zainteresować również przedstawicieli innych państw, w tym naszych sąsiadów. Z racji, że nie jest to wcale zjawisko lokalne, niezbędna wydaje się zatem współpraca i harmonizacja prac na forum europejskim oraz między inspektorami pracy i innymi służbami państw przygranicznych.

Na pierwszej z wymienionych płaszczyzn czynności podjęto w grudniu 2006 roku. Wówczas Rada UE uzgodniła wspólne działania w zakresie ograniczenia skali nielegalnej imigracji i zatrudnienia w UE. Efektem tych prac było opracowanie projektu dyrektywy, która ustanowiła generalny zakaz zatrudniania obywateli państw trzecich przebywających bezprawnie na terenie państw członkowskich oraz ujednoliciła sankcje wobec firm ich zatrudniających[246]. Polska, podobnie jak pozostałe państwa członkowskie, musi dokonać transpozycji tych postanowień do prawa wewnętrznego do 20 lipca 2011 roku.

* * *

Doświadczenia wielu państw pokazały, iż imigracja zarobkowa w dłuższej perspektywie miała dobroczynny wpływ na ich rozwój ekonomiczny (USA)[247].

---

[246] Na przykład: zwrot kosztów odesłania nielegalnego imigranta do kraju pochodzenia przez pracodawcę – art. 5 ust. 2 lit. b) oraz zakaz ubiegania się o dotacje, w tym z Unii, przez okres do 5 lat, wyłączenie z uczestnictwa w przetargach publicznych (do 5 lat), nakaz zwrócenia niektórych lub wszystkich subwencji publicznych, w tym unijnych przyznanych pracodawcy w ciągu roku, poprzedzającego datę wykrycia nielegalnego zatrudnienia, czasowe lub trwałe zamknięcie zakładów (art. 7). *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 roku przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich*, Dz.U.UE.L. 2009.168.24.

[247] *Popyt na pracę*..., op. cit., s. 220.

W przypadku Polski trudno było pokusić się o bilans korzyści i strat, jakie przyniósł za sobą napływ cudzoziemców na polski rynek pracy. Po pierwsze dlatego, że skala imigracji była niewielka, a po drugie zbyt mało czasu upłynęło od otwarcia się Polski na zewnątrz. Ocenie sytuacji nie sprzyjał również niski poziom legalnego zatrudnienia imigrantów i kłopoty z oszacowaniem nierejestrowanej pracy wśród nich.

Cechą polskiej polityki imigracyjnej była ochrona rodzimego rynku pracy przed obcokrajowcami, czemu służyła stosowana reglamentacja przybierająca postać zezwoleń na pracę w formie indywidualnej i kontraktowych usług eksportowych.

Czynniki, które zdecydowały o strumieniu imigracji zarobkowej do Polski, miały przede wszystkim wymiar międzynarodowy (integracja z UE, wejście do strefy Schengen). Stymulatorem tego zjawiska była również kondycja polskiej gospodarki, która stawała się coraz lepsza. Bezrobocie malało, rosły inwestycje zagraniczne i poprawiała się koniunktura ekonomiczna kraju. Niezmiernie istotna okazała się ponadto sytuacja ekonomiczna na rynkach państw przygranicznych.

Imigracja zarobkowa do Polski napływała przede wszystkim z kierunku wschodniego. Osoby z pozwoleniami na pracę najczęściej legitymowały się obywatelstwem Ukrainy, Białorusi i Rosji, a rzadziej Unii Europejskiej czy państw azjatyckich. Na miejsce swego zatrudnienia wybierały regiony uprzemysłowione o niskim poziomie bezrobocia. Do najpopularniejszych należały województwa: mazowieckie, śląskie i pomorskie.

Cudzoziemcy pracowali przede wszystkim w sektorze prywatnym. Dominowało zatrudnienie w małych i średnich firmach z udziałem kapitału zagranicznego. Powodzeniem cieszyły się takie działy, jak: handel detaliczny i hurtowy, przemysł oraz oświata.

Pracownicy zagraniczni byli dobrze wyedukowani. Ich poziom wykształcenia miał wpływ na zajmowane przez nich stanowiska (kierownicy, eksperci, doradcy) oraz wykonywane zawody (nauczyciele, personel medyczny).

Do tej pory obawy Polaków o miejsca pracy nie były w pełni uzasadnione. W skali makroekonomicznej legalne zatrudnienie cudzoziemców było niewielkie. W 1993 roku liczba indywidualnych zgód na pracę dla imigrantów stanowiła 0,05% aktywnych zawodowo[248] (0,06% pracujących i 0,37% bezrobotnych), w 2003 roku równa była 0,06% (0,14% pracujących i 0,56% bezrobotnych), a w 2004 i 2007 roku wyniosła 0,04% aktywnych zawodowo[249].

Specjaliści z dziedziny ekonomii podkreślali, iż obcokrajowcy wypełniali jedynie lukę powstałą na rodzimym rynku pracy. Z uwagi na swoje wykształcenie nie stanowili zagrożenia dla Polaków pozostających bez pracy lub narażonych na długotrwałe bezrobocie (gdyż byli oni najczęściej absolwentami szkół gimnazjalnych i zawodowych). Nie wzbudzali niepokoju także wśród polskich pracowników o wysokich kwalifikacjach, ponieważ podstawowym kryterium angażu cudzoziemców były ich

---

[248] Aktywni zawodowo to realne zasoby pracy. W ich skład wchodzą pracujący i bezrobotni.

[249] Z. Morecka, *Zatrudnienie*…, op. cit., s. 138; *Aktywność ekonomiczna ludności Polski w latach 2003–2007*, GUS, Warszawa 2009, tabela 1.1, s. 17.

unikalne umiejętności. Zatrudniano ich na przykład przy obsłudze specjalistycznych maszyn, organizowaniu filii wielkich koncernów międzynarodowych w Polsce, jako menadżerów lub lekarzy medycyny naturalnej (obywatele Mongolii). Cudzoziemcy odpowiedzialni byli ponadto za wdrażanie nowego procesu technologicznego, reprezentowali przedsiębiorstwo w kontaktach międzynarodowych, organizowali szkolenia dla Polaków, pracowali jako tłumacze lub zasilali agencje doradztwa personalnego, firmy reklamowe czy konsultingowe.

Z zatrudnienia obcokrajowców najwięcej korzyści czerpali pracodawcy. Wykorzystywali oni ich umiejętności i kwalifikacje dla zdobycia nowych rynków, rozwoju firmy i w celu wprowadzenia innowacji technologicznych. Ich atutami były: wąska specjalizacja, znajomość języków obcych, kultury i obyczajów innych państw, kontakty zawodowe i osobiste oraz mobilność i elastyczność (większa niż polskich pracowników).

Poza profitami pracodawca musiał się jednak liczyć z dodatkowymi kosztami, które związane były z opłaceniem zezwolenia na pracę, pokryciem kosztów mieszkania, dojazdu czy wzrostem wynagrodzenia.

Zapotrzebowanie na pracę cudzoziemców w Polsce nie było zjawiskiem tymczasowym, lecz procesem, który będzie się pogłębiał. Sytuacja ta postawi przed polskim społeczeństwem i władzami nowe wyzwania, które będą dotyczyć między innymi przygotowania Polaków na przyjęcie imigrantów i ich inkorporację do szerszej zbiorowości. W tym celu przedstawiciele władz i organizacji społeczno-politycznych powinni rozpocząć kampanię na rzecz promocji społeczeństwa otwartego, akceptującego między innymi różnice etniczne i kulturowe. Poza tym zasadne będzie opracowanie programów i instrumentów, które zwrócą uwagę na bezpieczeństwo socjalne cudzoziemców. Zaniedbania w tym zakresie mogą bowiem doprowadzić do skrajnych sytuacji, jakie miały miejsce we Francji.

Polska potrzebować będzie przeto nowych rozwiązań w dziedzinie pozyskiwania pracowników, a co za tym idzie większego zaangażowania ze strony polskich władz. Zaległości w tym zakresie są niemałe, co więcej – w wielu dokumentach rządowych nie dostrzegano w ogóle tej problematyki. Dotyczyło to na przykład: *Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006*, *Krajowego Planu Działania na rzecz Zatrudnienia na 2005 rok*, *Krajowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich*. Jedynym wyjątkiem była *Krajowa Strategia Zatrudnienia na lata 2007–2013*[250]. W niej znalazł się postulat prowadzenia aktywnej polityki imigracyjnej. Poruszono także kwestię zapotrzebowania na pracę cudzoziemców, którą rozpatrywano w kontekście starzenia się polskiego społeczeństwa i spadku liczby narodzin.

Istotne znaczenia dla tego zagadnienia będzie miała także polityka imigracyjna oraz rozwój sytuacji ekonomicznej i politycznej w kraju, jak i w państwach, z których pochodzi największa grupa zagranicznych pracowników (Ukrainy, Białorusi). Precy-

---

[250] Dokument zaakceptowany przez Radę Ministrów 6 września 2005 roku. Jest on częścią *Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013*. Dostępny na stronie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

zując wytyczne dla polskiej polityki imigracyjnej w dziedzinie zarządzania migracjami zarobkowymi, powinniśmy zatem sięgnąć do doświadczeń innych państw. Pomocne w tym względzie mogą okazać się rozwiązania wykorzystywane przez władze amerykańskie, które kładą nacisk na pozyskiwanie pracowników z wysokimi kwalifikacjami. W przypadku niedoboru pewnej grupy pracowników stosują uproszczone procedury przy wydawaniu zezwoleń dla cudzoziemców o poszukiwanych kwalifikacjach[251]. Poza tym prawo USA przewiduje wizy dla inwestorów po spełnieniu jednak pewnych wymogów[252].

Polskie władze wzorem innych państw, mogłyby wprowadzić korzystne zwolnienia podatkowe. Byłby to jeden ze sposobów przyciągnięcia specjalistów wysokiej klasy. Takie rozwiązania stosują już Dania, Holandia, Belgia czy Kanada[253]. W stosunku do zagranicznych studentów wybranych specjalności można by zastosować ułatwienia przy zmianie ich statusu pobytu po skończeniu nauki oraz ograniczyć formalności w związku z ich zatrudnieniem (Wielka Brytania, Niemcy, Szwajcaria)[254].

Angaż cudzoziemców w Polsce na początku lat 90. XX wieku wzbudzał wiele kontrowersji. Po akcesji do Unii Europejskiej nastawienie do obywateli obcych państw zaczęło się jednak zmieniać. Jak pokazały wyniki badań CBOS, cechą przemian w polskim społeczeństwie był wzrost akceptacji zatrudniania obcokrajowców w kraju. Od 1992 do 2008 roku aprobata ich obecności na rodzimym rynku pracy podniosła się z 9% aż do 50%[255] (Wykres 28). Temu procesowi do końca lat 90. XX wieku towarzyszyło także rosnące poparcie dla wykorzystywania pracowników zagranicznych tylko przy niektórych pracach (w 1992 roku – 39%, w 1999 roku – 46%). W nowym stuleciu zmienna ta podlegała wahaniom (w 2004 roku – 42%, w 2006 roku – 47%, a 4 lata później – 36%).

Wzrost poparcia dla wykonywania w Polsce pracy przez cudzoziemców wiązał się z malejącą liczbą przeciwników ich angażu. O ile w 1992 roku grupa ta stanowiła 42%, to już w 2008 roku zmalała do 10%[256].

Respondenci najczęściej dostrzegali korzyści z obecności Amerykanów i obywateli państw UE. Negatywne odczucia przejawiali wobec przyjazdu mieszkańców państw sąsiadujących od wschodu oraz Wietnamczyków czy Koreańczyków.

---

[251] W. Pasko-Porys, *Prawo imigracyjne Stanów Zjednoczonych. Nielegalne zatrudnienie. Nielegalna imigracja. Loteria wizowa*, Warszawa 1997, s. 130.

[252] Do nich zaliczają się na przykład określona wartość i teren inwestycji (regiony wiejskie, obszary dotknięte wysokim bezrobociem) oraz zobowiązanie stworzenia określonej liczby miejsc pracy dla obywateli amerykańskich, osób z prawem do stałego pobytu lub posiadających prawo do pracy. Ibidem, s. 128–129.

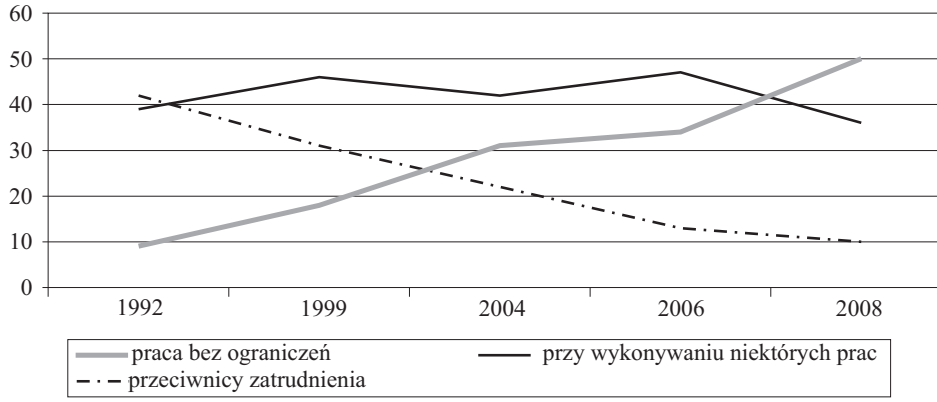
[253] *Migracje specjalistów wysokiej klasy*..., op. cit., s. 66.

[254] Ibidem.

[255] *Obcokrajowcy pracujący w Polsce*, Komunikat CBOS, Warszawa maj 2008 r.

[256] S. Łodziński, *Opinie i postawy mieszkańców Polski wobec cudzoziemców w latach dziewięćdziesiątych*, w: *Wschodnia granica RP zewnętrzną granicą Unii Europejskiej*, pod red. J. Białocerkiewicza, Kętrzyn 2001, s. 145; *Stosunek do obcokrajowców przebywających w Polsce*, Komunikat CBOS, Warszawa wrzesień 1999 r.

Wykres 28. Dynamika zmian akceptacji cudzoziemców na polskim rynku pracy w świetle badań CBOS



Źródło: *Obcokrajowcy pracujący w Polsce*, Komunikat CBOS, Warszawa maj 2008 r.

Podczas sondażu przeprowadzonego w 2006 i 2008 roku ankietowani uznali, że najmniejsze korzyści z zatrudnienia Białorusinów, Rosjan i Ukraińców mają pracujący w kraju (większe profity przewidywano dla polskiej gospodarki oraz osób i przedsiębiorstw dających im angaż). Dla 59% (w 2006 roku) i 56% (w 2008 roku) respondentów udział obywateli tych państw w ogólnej strukturze zatrudnienia był zjawiskiem niekorzystnym. Ponad połowa badanych Polaków stwierdziła także, że rząd powinien podjąć działania zmierzające do zmniejszenia ich liczebności na polskim rynku pracy (odmiennego zdania było 23% – 2008 rok).

Badania pokazały ponadto, iż w ciągu ostatnich lat coraz mniej ankietowanych wiązało obecność cudzoziemców z korzyściami i zagrożeniami w sferze gospodarczej (pomimo iż kwestie ekonomiczne w 1999 i 2004 roku zajmowały pierwsze miejsce w kategorii zagrożeń i korzyści)[257].

W 2004 roku najczęściej wymienianymi profitami ekonomicznymi były: inwestycje, wprowadzanie nowych technologii i tworzenie nowych miejsc pracy, większy udział zagranicznych specjalistów w polskiej gospodarce, wzrost opłat z tytułu płaconych przez cudzoziemców podatków, napływ taniej siły roboczej i rozwój handlu (wymiana gospodarcza, oferowanie tańszych towarów lub zupełnie nie znanych w Polsce). Z kolei do negatywnych skutków związanych z obecnością cudzoziemców w naszym kraju zaliczano: zagrożenia dla rodzimego rynku pracy, zatrudnianie obcokra-

[257] Od 1999 do 2004 roku liczba respondentów wskazująca na korzyści gospodarcze spadła z 59% do 46%. Mniej badanych odbierało cudzoziemców jako potencjalne zagrożenia ekonomiczne (w 1999 roku – 52%, a w 2004 roku – 47%). Wśród korzyści ankietowani większą uwagę zaczęli zwracać na wartości kulturowe z 13% do 27% w 2004 roku (poznanie nowych tradycji, języka, kuchni, wymiana doświadczeń, otwieranie się Polaków na świat), a wśród zagrożeń pojawiła się nowa kategoria, jaką było niebezpieczeństwo ataku terrorystycznego. *Stosunek do obcokrajowców*…, op. cit.; *Obcokrajowcy w Polsce*, Komunikat CBOS, Warszawa 2004.

jowców „na czarno" oraz napływ taniej siły roboczej. Za złe zjawisko uznano także nielegalny handel, przemyt czy wykup polskiej ziemi, majątków i przedsiębiorstw.

Mimo zagrożeń, jakie odczuwali Polacy w związku z przebywaniem obcych w państwie, zastąpienie pracowników krajowych zagranicznymi było w niektórych działach gospodarki niezbędne. Wpływ na to miało odchodzenie ludności rodzimej na emeryturę, przechodzenie jej do innych branż, wyjazdy Polaków za granicę oraz niski przyrost naturalny. Nie bez znaczenia był także wzrost polskiej gospodarki, a także inwestycji krajowych i zagranicznych. Popyt na pracę cudzoziemców związany był z utrzymującymi się dysproporcjami między naszym krajem a państwami Europy Zachodniej w dziedzinach związanych w nowoczesnymi technologiami, zarządzaniem i marketingiem. Potrzebne były więc osoby dobrze wykształcone[258], ale i pracownicy o niskich kwalifikacjach.

---

[258] Będzie to miało znaczenie także w przyszłości. Potwierdza to raport przygotowany przez Międzyresortowy Zespół do Prognozowania Popytu na Pracę. Według autorów tego dokumentu, zapotrzebowanie na stanowiska wymagające wysokich kwalifikacji miało wzrosnąć do 2010 roku o 57% lub 70% w stosunku do 1996 roku. Popyt miał objąć: menadżerów, ekonomistów i specjalistów z dziedziny europejskiej, aktuariuszy, tłumaczy, fachowców od ubezpieczeń społecznych, doradców podatkowych, analityków systemowych, techników komputerowych oraz zawody związane z usługami socjalnymi (na przykład pracownicy opieki społecznej, pielęgniarki, sanitariusze). Źródło: www.rcss.gov.pl/mzppp/publikacje/Tom3_32.html (2.06.2006).

Rozdział IV

Cudzoziemcy jako nabywcy polskich nieruchomości

Nabywanie ziemi przez cudzoziemców na terenie naszego państwa ma już swoją tradycję. Obcokrajowcy przybywający do Polski otrzymywali bowiem ziemię zarówno z nadania, w drodze zakupu, jak i w formie nagrody. Z tej ostatniej możliwości korzystały osoby, które zasłużyły się na rzecz Rzeczypospolitej w takich dziedzinach jak na przykład malarstwo, stosowanie nowoczesnych wzorców uprawy roli lub za długoletnią służbę na dworze czy wkład w rozwój artylerii i wojsk[1].

Prawo nabywania gruntów posiadali między innymi: Żydzi[2], osadnicy z Holandii w XVI wieku[3] oraz z Bambergu w XVIII wieku[4]. Właścicielami ziemi stawali się

---

[1] M. G. Zieliński, *Cudzoziemcy w życiu codziennym Rzeczypospolitej doby stanisławowskiej*, Bydgoszcz 2004, s. 52.

[2] Miało to miejsce w 1364 i 1367 roku za panowania Kazimierza Wielkiego, co później zostało potwierdzone w przywileju grodzieńskim z 1387 roku. Oto fragment przywileju: „[...] Wolno im także na równi z mieszczanami nabywać rolę i łąki, po uiszczeniu koniecznych danin naszemu skarbowi". www.izrael.badacz.org/zydzi_w_polsce/dzieje.html (15.09.2006). Prawo Żydów do nabywania ziemi dotyczyło najpierw tylko miast królewskich, a w XV–XVI wieku także włości prywatnych. Żydzi stawali się właścicielami nieruchomości, przejmując od niewypłacalnych dłużników ich dobra. www.historiazydow.edu.pl/panel03.html (15.09.2006).

[3] Nazywani byli Olędrami albo Mennonitami. Przybyli do Polski w XVI wieku na Żuławy Wiślane, a następnie na tereny wschodniej Małopolski i Mazowsza (pod koniec XVIII wieku spośród 45 wsi na Żuławach Malborskich i Elbląskich należało do nich 38. Por.: *Mennonici*, www.attu.pl/~knovak/kurs26.html, 10.05.2006). W 1547 roku Rada Miejska Gdańska wyraziła zgodę na osiedlenie ich na gruntach miejskich. Do przyjazdu zachęcał ich Jan Łaski (przedstawiciel polskiej reformacji). Mennonici byli związani z ruchem religijnym powstałym w okresie reformacji, zwanym anabaptyzmem. Prześladowani w swoim kraju w 1555 roku postanowili go opuścić i udali się do Europy. Zasiedlali opustoszałe wsie i pastwiska. Ceniono ich za kwalifikacje zawodowe i pracowitość. Zawdzięczamy im odwodnienie terenów Żuław (zbudowali systemy przeciwpowodziowe i melioracyjne). Osiedlenie Menonitów odbywało się najczęściej na tzw. prawie emfiteutycznym, zwanym zwyczajowo prawem olęderskim (źródło: ibidem). Otrzymywali oni ziemię w dzierżawę na 30–40 lat z prawem dziedziczenia. Przy zawieraniu umów wpłacali feudałowi tzw. „wkupne" (było ono dość wysokie bowiem równało się 1/10 czynszu ustalonego na cały okres dzierżawy). W stosunku do nowych kolonistów stosowano „wolniznę" przez okres do 7 lat, by ułatwić im zagospodarowanie na nowym miejscu. Olędrzy płacili wysokie stawki za czynsz rocznie „50–100 grzywien za łan" (wielkość ich gospodarstw wahała się od 1 do 4 łanów). Mogli opuszczać swoją ziemię (po spłacie czynszu), sprzedawać płody rolne, budować zajazdy. Przestrzegali zasady pierwszeństwa sprzedaży ziemi członkom swojej grupy (źródło: ibidem oraz *Geneza Mennonityzmu*, www.awans.uniwersytet.pl/oficyna/079/MB-O_Mennonici.doc, 10.05.2006); J. Szałygin, *Olędrzy w Warszawie*, http://holland.org.pl/art.php?kat=art&dzial=o&id=12_2 (10.05.2006).

[4] Bambrzy przybyli na zaproszenie władz miasta Poznania, które wystosowane zostało w latach 1719–1753. Na mocy zarządzenia króla Augusta II z 1710 roku musieli być wyznania rzymsko-

także Tatarzy[5] oraz Karaimi, którzy w XV i XVI wieku otrzymywali liczne przywileje od wielkich książąt litewskich i królów polskich, jak i dobra ziemskie. Uprawa polskiej ziemi przez cudzoziemców, jak pokazała historia była jedną ze skuteczniejszych metod związania ich z Polską.

Istotną cezurą w procesie nabywania nieruchomości na ziemiach polskich było odzyskanie niepodległości w 1918 roku, kiedy to wprowadzono kontrolę zakupu nieruchomości. Jednym z aktów prawnych w tym zakresie było Tymczasowe Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 roku[6]. Na jego podstawie przeniesienie własności nieruchomości ziemskich było możliwe pod warunkiem posiadania odpowiedniego zezwolenia. Dokument ten wydawały władze państwowe reprezentowane przez okręgowe urzędy ziemskie[7] (art. 1, art. 9). W sytuacji, gdy przeniesienie części lub całości prawa własności „uniemożliwiało lub ograniczało zastosowanie zasad reformy rolnej" (uchwalonej 10 lipca 1919 roku), urzędy mogły odmówić wydania stosownej zgody (art. 3). Zmiany tytułu własności, dokonane bez zezwolenia mogły, być unieważnione orzeczeniem sądu na podstawie powództwa właściwego urzędu ziemskiego (art. 8).

Ustawodawca w rozporządzeniu przewidział pięć przypadków, w których nie trzeba było ubiegać się o zezwolenie. Wśród nich znalazło się nabycie: nieruchomości włościańskich (rustykalnych), majątków przechodzących na rzecz instytucji państwowych lub komunalnych oraz mienia, w stosunku do którego przeniesienie prawa własności nastąpiło w drodze przymusowej sprzedaży (art. 2).

Z formalnego punktu widzenia rozporządzenie to obowiązywało na terenie całego państwa. W praktyce były jednak obszary, na których nie stosowano postanowień z 1 września 1919 roku. Należały do nich terytoria:

– byłego obszaru pruskiego. Swoją moc prawną zachowało tutaj *Rozporządzenie Rady Związkowej Rzeszy Niemieckiej z 15 marca 1918 roku o obrocie nieruchomościami ziemskimi*. Zgodnie z nim przeniesienie własności wymagało akceptacji odpowiedniego organu (nie dotyczyło to tylko nieruchomości do 5 ha);

---

katolickiego. Zajmowali oni tereny wyludnione, opustoszałe po wojnie północnej oraz epidemii cholery, która nawiedziła Poznań.

[5] Najpierw osiedlali się na ziemiach Wielkiego Księstwa Litewskiego. Po połączeniu Polski i Litwy stali się poddanymi polskiego króla. Otrzymywali oni ziemię za pełnienie służby wojskowej. Wielkość przyznanej ziemi uzależniona była od zasług i funkcji w wojsku. Dowódcy i oficerowie zakładali folwarki, a żołnierze gospodarstwa. Najwięcej ziemi Tatarzy uzyskali w XVII wieku, gdy hetman Jan Sobieski wypłacił im ekwiwalent zaległego żołdu w formie nadań z królewszczyzn – zwłaszcza na Podlasiu. Więcej na ten temat: www.islampolska.webpark.pl/tatarzy.html (5.01.2007); P. Borowski, A. Dubiński, *Tatarzy polscy. Dzieje, obrzędy, legendy, tradycje*, Warszawa 1986.

[6] *Tymczasowe Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 roku normujące przenoszenie własności nieruchomości ziemskich*, Dz. U. RP 1919, Nr 73, poz. 428. Wydane na podstawie art. 1 *ustawy z dnia 2 sierpnia 1919 roku o upoważnieniu Rządu do wydania rozporządzenia, normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskich*, Dz. U. RP 1919, Nr 64, poz. 384.

[7] Na terenach byłego zaboru austriackiego i pruskiego, gdzie nie funkcjonowały jeszcze okręgowe urzędy ziemskie, zadanie to należało kolejno do: Krajowej Komisji Obrotu Ziemią i Urzędu Osadniczego (art. 10).

– objęte tzw. linią demarkacyjną (teren powstania wielkopolskiego), gdzie respektowano rozporządzenie Komisariatu Naczelnej Rady Ludowej z 25 czerwca 1919 roku, które również przewidywało obowiązek posiadania zezwolenia władzy administracyjnej przy przenoszeniu własności nieruchomości;
– byłego Królestwa Kongresowego, na którym wiążące było ustawodawstwo z 23 czerwca 1891 roku ograniczające podział nieruchomości włościańskich[8].

Rozporządzenie z września 1919 roku zachowało moc prawną do 1957 roku[9]. W tym okresie Sejm Ustawodawczy przyjął inną regulację w zakresie obrotu mieniem nieruchomym. Była nią *ustawa z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców*[10] (a od grudnia 1932 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców[11]).

Uchwalenie tego aktu prawnego okazało się istotne ze względów ekonomicznych. W uzasadnieniu wniosku o jego przyjęciu z dnia 19 stycznia 1920 roku napisano, iż proponowana „[...] ustawa nie wypływa z braku życzliwości w ogóle dla wszystkich cudzoziemców, ale ma za zadanie jedynie zabezpieczenie naszego stanu posiadania"[12]. Należy podkreślić, iż w toku prac nad tą ustawą zgłaszane były przez posłów propozycje wprowadzenia całkowitego zakazu nabywania nieruchomości przez cudzoziemców.

Nakładała ona na obcokrajowców zainteresowanych kupnem w Polsce nieruchomości, obowiązek ubiegania się o zezwolenie. Oficjalna zgoda wydawana była przez Radę Ministrów na wniosek Ministra Skarbu[13], a w przypadku nieruchomości o spe-

---

[8] J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1970, s. 44.

[9] Akt ten został uchylony przez *ustawę z dnia 13 lipca 1957 roku o obrocie nieruchomościami rolnymi*, Dz. U. 1957, Nr 39, poz. 172.

[10] Dz. U. 1920, Nr 31, poz. 178.

[11] Mocą art. 1 pkt 1 *Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 grudnia 1932 roku w sprawie zmiany ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców* (Dz. U. 1932, Nr 109, poz. 897) dokonano zastąpienia wyrazu „obcokrajowiec" wyrazem „cudzoziemiec". W rozporządzeniu tym nie zdefiniowano jednak tego pojęcia. Uczyniono to natomiast w innym akcie prawnym pochodzącym z 1926 roku. Na jego podstawie cudzoziemcem był „każdy, kto nie posiadał obywatelstwa polskiego". W przypadku, gdy osoba miała przynależności państwową dwóch lub więcej państw, wówczas polskie władze państwowe „według swobodnego uznania" traktowały ją jako obywatela jednego z nich (art. 1). *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 sierpnia 1926 roku o cudzoziemcach*, Dz. U. 1926, Nr 83, poz. 465. Do ustawy z 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców pojęcie to zostało wprowadzone dopiero 1 stycznia 1989 roku (Dz. U. 1988, Nr 41, poz. 325). W ustawie tej w wersji obowiązującej w październiku 2008 roku (art. 1 ust. 2 pkt 1 – 4), cudzoziemcem była:
„1) osoba fizyczna nieposiadająca obywatelstwa polskiego;
2) osoba prawna mająca siedzibę za granicą;
3) nieposiadająca osobowości prawnej spółka osób wymienionych w pkt 1 lub 2, mająca siedzibę za granicą, utworzona zgodnie z ustawodawstwem państw obcych;
4) osoba prawna i spółka handlowa niemająca osobowości prawnej mająca siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kontrolowana bezpośrednio lub pośrednio przez osoby lub spółki wymienione w pkt 1, 2 i 3".

[12] J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, Kraków 2004, s. 22.

[13] Po nowelizacji ustawy w 1932 roku kompetencje w zakresie wydawania zezwoleń cudzoziemcom przeszły z Rady Ministrów na ministra spraw wewnętrznych, który współpracował w tym

cjalnym znaczeniu (przemysłowo-handlowym, rolniczym lub innym) decyzję podejmowano w porozumieniu z właściwymi ministrami do spraw rolnictwa, przemysłu i handlu[14].

Stanowisko Rady Ministrów nie wymagało żadnego uzasadnienia. Nie podlegało kontroli ani nie mogło być zaskarżone. Zezwolenie ważne było przez cztery miesiące i nie mogło zostać przedłużone (art. 3). Ustawa z 1920 roku przewidywała tylko jeden wyjątek od zasady starania się o zezwolenie, a mianowicie w przypadku „przeniesienia prawa własności na spadkobierców".

Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców została uchwalona w okresie kształtowania granic kraju. W tym czasie zmieniał się jej zasięg terytorialny. I tak, w 1921 roku moc ustawy rozciągnięto na wschodnie ziemie wcielone do Polski na mocy traktatu ryskiego[15], w 1923 roku na Ziemię Wileńską (powiaty: wileński, oszmiański, trocki, święciański, brasławski)[16], województwo śląskie[17] i następnie w 1938 roku na Śląsk Cieszyński[18].

Poza ustawą z 1920 roku zagadnienie zakupu mienia nieruchomego przez obcokrajowców znalazło swoje odzwierciedlenie również w *Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 1927 roku o granicach Państwa*[19]. Na jego podstawie osoby fizyczne i prawne niemające polskiego obywatelstwa mogły wejść w posiadanie majątku położonego w pasie granicznym, tylko za zezwoleniem. Nabycie mogło nastąpić w dwóch sytuacjach: „w drodze aktów prawnych, zawartych

---

zakresie z ministrem spraw wojskowych. Mógł on podejmować decyzje bez uprzedniego wniosku ministra skarbu, Dz. U. 1932, Nr 109, poz. 897.

[14] Po zmianach ustawy w 1932 roku zgody udzielał minister spraw wewnętrznych w porozumieniu z właściwym ministrem. Ibidem.

[15] *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 1921 roku w przedmiocie rozciągnięcia na ziemie przynależne do obszaru Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z umową o preliminaryjnym pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze w dniu 12 października 1920 roku, mocy obowiązującej ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców*, Dz. U. 1921, Nr 46, poz. 281.

[16] *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 listopada 1923 roku w przedmiocie rozciągnięcia na Ziemię Wileńską mocy obowiązującej ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców*, Dz. U. 1923, Nr 124, poz. 1001.

[17] *Ustawa z dnia 3 listopada 1923 roku w przedmiocie rozciągnięcia mocy obowiązującej ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców na województwo śląskie*, Dz. U. 1923, Nr 118, poz. 943.

[18] *Dekret Prezydenta z dnia 11 października 1938 roku w przedmiocie rozciągnięcia mocy obowiązującej niektórych aktów ustawodawczych na Odzyskane Ziemie Śląska Cieszyńskiego*, Dz. U. 1938, Nr 78, poz. 534.

[19] Dz. U. 1927, Nr 117, poz. 996. Rozporządzenie to uchylone zostało dekretem z dnia 23 marca 1956 roku o ochronie granic państwowych (Dz. U. 1956, Nr 9, poz. 51). W czasie jego obowiązywania było ono podstawą wydania dwóch aktów prawnych: *Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 kwietnia 1937 roku wydanego w porozumieniu z Ministrem Skarbu, Sprawiedliwości, Komunikacji oraz Rolnictwa i Reform Rolnych w sprawie wejścia w życie przepisów nabywania nieruchomości w pasie granicznym* (Dz. U. 1937, Nr 31, poz. 249) oraz *Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 lipca 1939 roku o wprowadzeniu niektórych ograniczeń, obowiązujących w strefie nadgranicznej na obszar pasa granicznego w województwach białostockim, kieleckim, łódzkim, warszawskim i pomorskim* (Dz. U. 1939, Nr 74, poz. 499).

między żyjącymi oraz w drodze spadkobrania" (art. 12a, b). Zezwoleń udzielała Rada Ministrów na wniosek ministra spraw wewnętrznych.

W przypadku przejęcia nieruchomości w drodze spadkobrania, osoba zainteresowana musiała w ciągu roku od otwarcia spadku lub wejścia w życie rozporządzenia (dotyczyło to sytuacji, w których nabyto nieruchomość bez zezwolenia Rady Ministrów, przed wejściem jego postanowień w życie) złożyć prośbę o udzielenie zezwolenia. W razie niedotrzymania tego terminu lub odmowy wydania zgody cudzoziemiec zgodnie z rozporządzeniem zobowiązany był do sprzedaży nieruchomości w ciągu następnych 12 miesięcy. Gdyby tego nie uczynił, to przewidywano tzw. przymusową sprzedaż.

Zgodnie z rozporządzeniem z 1927 roku, właściwy wojewoda mógł nie zaaprobować „posiadania, dzierżawienia, użytkowania i zarządu nieruchomości lub części nieruchomości" przez cudzoziemców w pasie granicznym, jeśli zagrażałoby to bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu kraju (art. 12).

Przepisy rozporządzenia utrzymano w mocy do 1956 roku. Nowelizowano je kilkakrotnie. Podczas jednej z nowelizacji zmieniono organ odpowiedzialny za wydawanie zezwolenia cudzoziemcom. Zgodnie z Obwieszczeniem z 1937 roku[20] kompetencje te przeszły w ręce ministra spraw wewnętrznych, który współdziałał w tej kwestii z ministrem spraw wojskowych.

Ograniczenia w zakresie obrotu nieruchomościami regulowały ponadto:

– ustawa z kwietnia 1937 roku[21]. Dotyczyła ona gospodarstw powstałych w drodze parcelacji nieruchomości ziemskich. Na jej podstawie zbywanie majątków w całości lub części, dzielenie, wydzierżawianie, zastawianie wymagało zezwolenia władz. Ustawa wprowadziła kary za nabywanie lub użytkowanie nieruchomości wbrew przepisom oraz limity obszarowe. Ustawa obowiązywała w całej Polsce, z wyjątkiem górnośląskiej części województwa śląskiego;
– dekret z 6 września 1951 roku[22]. Wprowadził on na obszarach ważnych z punktu widzenia obronności kraju restrykcje w zakresie korzystania z prawa „[...] własności, posiadania, użytkowania i używania nieruchomości, przebywania lub zamieszkiwania [...]". Przepisy tego aktu dotyczyły wszystkich zainteresowanych zakupem nieruchomości na tych terenach, których obszar określała Rada Ministrów na wniosek ministra obrony narodowej (art. 1 ust. 1)[23].

---

[20] *Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 stycznia 1937 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 grudnia 1927 roku o granicach Państwa*, Dz. U. 1937, Nr 11, poz. 83.

[21] *Ustawa z dnia 14 kwietnia 1937 roku o ograniczeniu obrotu nieruchomościami powstałymi z parcelacji*, Dz. U. 1937, Nr 36, poz. 272.

[22] *Dekret z dnia 6 września 1951 roku o obszarach szczególnie ważnych dla obrony kraju*, Dz. U. 1951, Nr 46, poz. 341.

[23] Moc tego artykułu wygasła z dniem 2 lipca 2002 roku. Decyzję o jego niezgodności z ustawą zasadniczą wydał Trybunał Konstytucyjny. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2001 roku, sygn. akt K. 3/2001, Dz. U. 2001, Nr 69, poz. 725. Na podstawie tego wyroku swą ważność utraciło także *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 marca 1949 roku o wprowadzeniu ograniczeń w rejonach umocnionych: Hel, Redłowo, Sobieszewo, Kępa Oksywska, Westerplatte*,

Ochrona obrotu polską ziemią znalazła swoje odzwierciedlenie również w ustawach zasadniczych II Rzeczypospolitej (art. 99 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 roku*[24], który został utrzymany w mocy przez art. 81 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku[25]). Zaznaczono w nich, że ziemia jest jednym z „najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa" oraz nie może być „przedmiotem nieograniczonego obrotu".

Powyższe uregulowania prawne przyjęte zostały w odmiennej sytuacji politycznej, ekonomicznej i międzynarodowej niż obecnie, dlatego by dostosować je do czasów współczesnych, musiały podlegać licznym przeobrażeniom. Niektóre z nich straciły swą moc lub zastąpione zostały innymi aktami prawnymi. Jedynie ustawa z 1920 roku, po częstych nowelizacjach[26], przetrwała do dziś.

1. Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców a prawo wspólnotowe

Prawo wspólnotowe umożliwia obywatelom UE nabywanie nieruchomości w innych państwach członkowskich na zasadzie równego traktowania. Ma to ogromne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego opierającego się na czterech podstawowych swobodach przepływu: osób, kapitału, usług i towarów.

Ustawodawstwo wspólnotowe nie formułuje *expressis verbis* prawa obywateli Unii Europejskiej do nieskrępowanego zakupu nieruchomości na terenie krajów członkowskich. Jest ono związane z istnieniem czterech wolności i wraz z nimi jest regulowane.

Po raz pierwszy zagadnienie to znalazło swoje odzwierciedlenie w traktacie o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej[27]. W dokumencie tym, pochodzącym z 1957 roku, państwa członkowskie zgodziły się na stopniowe znoszenie ograniczeń w przepływie kapitału[28] należącego do podmiotów gospodarczych i osób stale przebywających na terytorium Wspólnoty. Sygnatariusze dokumentu opowiedzieli się za likwidacją jakichkolwiek form dyskryminacji ze względu na narodowość

Dz. U. 1949, Nr 21, poz. 138. Zgodnie z nim „przeniesienie własności nieruchomości, ustanowienie i przeniesienie własności czasowej, ustanowienie i przeniesienie użytkowania lub służebności na nieruchomościach oraz zawarcie umowy najmu lub dzierżawy nieruchomości i pomieszczeń" wymagało zezwolenia władzy wojskowej (art. 3).

[24] Dz. U. RP 1921, Nr 44, poz. 267.

[25] Dz. U. RP 1935, Nr 30, poz. 227.

[26] Zmiany ustawy miały miejsce w latach: 1932 (Dz. U. 1932, Nr 109, poz. 897), 1988 (Dz. U. 1988, Nr 41, poz. 325), 1990 (Dz. U. 1990, Nr 79, poz. 466), 1994 (Dz. U. 1994, Nr 123, poz. 600), 1996 (Dz. U. 1996, Nr 45, poz. 198), 1997 (Dz. U. 1997, Nr 140, poz. 939), 1998 (Dz. U. 1998, Nr 106, poz. 668), 2001 (Dz. U. 2001, Nr 16, poz. 166), 2004 (Dz. U. 2004, Nr 49, poz. 466), 2005 (Dz. U. 2005, Nr 94, poz. 788 i Dz. U. 2005, Nr 183, poz. 1538). Teksty jednolite ustawy – Dz. U. 1933, Nr 24, poz. 202, Dz. U. 1996, Nr 54, poz. 245, Dz. U. 2004, Nr 167, poz. 1758.

[27] Treść traktatu można znaleźć na stronie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (www.ukie.gov.pl) i Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/2.

[28] Przepływ kapitału odnosi się do kapitału rzeczowego (nieruchomości, majątek przedsiębiorstw) i kapitału pieniężnego (kredyty, papiery wartościowe).

i miejsce zamieszkania (art. 67 ust. 1). Ponadto na mocy art. 54 ust. 3e[29] Rada i Komisja zapewniły osoby korzystające z wolności przedsiębiorczości o możliwości nabywania i korzystania z własności gruntu na terenie państwa przyjmującego (bez uszczerbku dla zasad ujętych w art. 39 ust. 2 – co oznaczało, że przy zakupie i korzystaniu z nieruchomości należy brać pod uwagę: „a) szczególny charakter gospodarki rolnej, wynikający ze struktury społecznej rolnictwa oraz z różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi; b) potrzebę stopniowego wprowadzania odpowiednich środków dostosowawczych; c) fakt, że w Państwach Członkowskich rolnictwo jest sektorem ściśle powiązanym z całą gospodarką)".

Poza wyżej wymienionymi przepisami traktatu pośredni związek z inwestowaniem w nieruchomości miały także artykuły 67–73.

W traktacie z 1957 roku problematyka zakupu nieruchomości rozpatrywana była *implicite* w połączeniu ze swobodą przemieszczania się osób pracujących w ramach Wspólnoty. Nawiązywał do tego art. 48 ust. 3 pkt c i d (obecnie art. 45 ust. 3 pkt c i d[30]), przyznający zatrudnionym prawa do przebywania w państwie wykonywania pracy oraz pozostania w nim po jej zakończeniu („na warunkach ustalonych przez Komisję w rozporządzeniach"). Pracownicy migrujący (obywatele Unii Europejskiej) traktowani na równi z obywatelami danego państwa, dostali prawo do posiadania mieszkania, jak i zakupu lub budowy domu.

Prawo do nabywania nieruchomości otrzymały także podmioty korzystające ze swobody świadczenia usług. Na mocy art. 60 traktatu o EWG (obecnie art. 57[31]) działalność usługowa została ograniczona czasowo[32]. Tymczasowy charakter pracy nie wykluczał jednak, zdaniem Trybunału Sprawiedliwości, faktu posiadania odpowiednich pomieszczeń niezbędnych do prowadzenia działalności[33]. Usługodawców wyposażono zatem w prawa do nabywania, korzystania i dysponowania nieruchomościami, pod warunkiem że są one nierozerwalnie związane z ich aktywnością zawodową.

Korzystanie ze swobód, w tym i nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, mocą Traktatów Rzymskich zostało jednak ograniczone. Wprowadzenie barier po-

---

[29] Od 1 grudnia 2009 roku jest to art. 50 ust. 2 pkt e – *Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.U.UE.C. 2008.115.47.

[30] Ibidem.

[31] Ibidem.

[32] „[...] świadczący usługę może, w celu spełnienia świadczenia, wykonywać przejściowo działalność w państwie świadczenia na tych samych warunkach, jakie państwo to nakłada na własnych obywateli" (art. 60).

[33] Opinia Trybunału zgodna była z *Ogólnym programem znoszenia ograniczeń w sferze wolności przedsiębiorczości* z 1961 roku. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Reinharda Gerharda przeciwko Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano z dnia 30 listopada 1995 roku. Sprawa C-55/94. Art. 27 wyroku głosił „[...] tymczasowy charakter tej działalności należy oceniać nie tylko w zależności od czasu trwania świadczeń, lecz także ich częstotliwości, okresowości lub ciągłości. Tymczasowy charakter świadczeń nie uniemożliwia podmiotowi świadczącemu usługi w rozumieniu traktatu zapewnienia sobie w przyjmującym państwie członkowskim pewnej infrastruktury (w tym biura, gabinetu lub pracowni), jeżeli jest to niezbędne w celu świadczenia takich usług". http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0055-1994-200406766-05N00.html (15.01.2007).

dyktowane było względami ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego (art. 48 ust. 3, art. 56 i 66 – obecnie art. 45 ust. 3, art. 52 i 62[34]).

Transformacja w zakresie wykorzystywania wolności zagwarantowanych przez dokumenty europejskie nastąpiła w latach 90. XX wieku. Miało to związek ze zmianami traktatu o EWG, które zaowocowały wprowadzeniem pełnej swobody w przepływie kapitału (z dniem 1 stycznia 1994 roku)[35]. Likwidacja wszelkich ograniczeń dotyczyła kontaktów zarówno między państwami członkowskimi, jak i tych krajów z państwami trzecimi (art. 73b ust. 1[36]). Propozycje te były niezbędne, a wypływały one z Jednolitego Aktu Europejskiego (luty 1986 rok), według którego swobodny przepływ kapitału między członkami stanowił jeden z filarów wewnętrznego rynku Unii Europejskiej.

Poza prawem pierwotnym zagadnienie swobodnego przepływu kapitału (w tym nabywania nieruchomości rolnych i leśnych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej) uregulowane zostało również w ustawodawstwie wtórnym. Do najważniejszych aktów w tej dziedzinie zaliczono:

– dyrektywę 88/361/EWG w sprawie wykonania art. 67 traktatu o ustanowieniu EWG, którą Rada przyjęła w Luksemburgu 24 czerwca 1988 roku[37]. Zgodnie z jej zapisami, państwa członkowskie zobowiązały się do zniesienia ograniczeń w przepływie kapitału i podjęcia niezbędnych środków do wprowadzenia swobody w zakresie inwestycji bezpośrednich i lokat w nieruchomości do dnia 1 lipca 1990 roku (art. 6 ust. 1). W dyrektywie tej zastrzeżono ponadto, że prawo krajowe regulujące nabywanie tzw. drugich domów „może być utrzymane w mocy do czasu, kiedy Rada przyjmie dalsze przepisy w tym obszarze" (art. 6 ust. 4). W załączniku do dokumentu zdefiniowano pojęcie inwestycji w nieruchomości. Termin ten oznaczał „zakup budynków i gruntów oraz wznoszenie budowli przez osoby prywatne w celu osiągnięcia zysku lub na własny użytek"[38]. Umowy kupna mogły zawierać osoby niebędące obywatelami w danym kraju oraz rezydenci za granicą. W załączniku podkreślono, że Hiszpania (do 31 grudnia 1990 roku) i Portugalia (do 31 grudnia 1992 roku) mogły odłożyć liberalizację w tym zakresie. Obecnie, po likwidacji ograniczeń w przepływie kapitału, dyrektywa ma charakter pomocniczy[39];

---

[34] *Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.U.UE.C. 2008.115.47.

[35] Mocą Traktatu z Maastricht (art. G pkt 15) dodano artykuły od 73a do 73h. Z kolei Traktat amsterdamski nadał im nową numerację zamieniając je na artykuły od 56 do 60 i uchylił art. 73a, art. 73e, art. 73h. Dalszą zmianę numeracji wprowadził Traktat z Lizbony (*Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.U.UE.C. 2008.115.47). Art. 56 dostał numerację 59, art. 63 numer 66, art. 60 stał się art. 75.

[36] Artykuł ten wprowadzono do Traktatu o EWG na podstawie art. G pkt 15 Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht.

[37] Dz.U.UE.L. 1988.178.5.

[38] Ibidem, Załącznik I, punkt II.

[39] A. D. Szypulewska-Porczyńska, *Problemy związane ze swobodnym przepływem kapitału w ramach negocjacji o członkostwo Polski w Unii Europejskiej na przykładzie obrotu nieruchomościami*, w: *Okresy przejściowe w Traktacie o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, pod red. E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej, Warszawa 2003, s. 67.

– *Rozporządzenie nr 1612/68 w sprawie swobody przepływu pracowników we Wspólnocie*[40]. Gwarantowało ono nie tylko możliwość zatrudnienia, ale także posiadania własnego mieszkania. Zgodnie z art. 9 tego dokumentu pracownicy (obywatele UE) zatrudnieni na terenie innego państwa członkowskiego posiadali „[...] prawo do wszelkich praw i świadczeń przysługujących pracownikom krajowym w sprawach mieszkaniowych, w tym z własnością wykorzystywania lokali mieszkalnych". W opinii Trybunału Sprawiedliwości dostęp cudzoziemców (legalnie przebywających i pracujących na terenie państw Wspólnoty) do mieszkań i własności nieruchomości był konsekwencją wprowadzenia wolności przepływu pracowników[41];
– dyrektywę Rady 63/262/EWG z dnia 2 kwietnia 1963 roku[42], która ustanowiła szczegółowe zasady w zakresie przejmowania gospodarstw rolnych porzuconych lub nieuprawianych. Dokument ten zezwalał obywatelom jednego państwa członkowskiego na kupowanie gruntów rolnych na terenie innego kraju, pod warunkiem że ziemia leżała odłogiem od przynajmniej dwóch lat lub została opuszczona;
– dyrektywę Rady 67/654/EWG z dnia 24 października 1967 roku, ustanawiającą szczegółowe przepisy dotyczące wdrożenia swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług w odniesieniu do osób prowadzących własne firmy w zakresie leśnictwa i pozyskiwania drewna[43]. Na jej podstawie osoby fizyczne i spółki nie zostały obarczone żadnymi ograniczeniami w zakresie: „nabywania, obejmowania w posiadanie i uprawianie gruntów zalesionych lub obszarów leśnych, włącznie z budynkami przeznaczonymi na kwaterę i do prowadzenia działalności, a także innymi urządzeniami do prowadzenia działalności". W dyrektywie zaznaczono, że przepi-

---

[40] *Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 roku w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty*, Dz.U.UE.L. 1968.257.2. Obecnie uchylone przez *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 roku w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii*, Dz.U.UE.L. 2011.141.1.

[41] Wyrok z 30 maja 1989 roku, sprawa C-305/87 w sprawie Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Grecji, B. Pawłowski, *Opinia prawna dotycząca art. 3e ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w wersji poprawionej w projekcie ustawy o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz ustawy o opłacie skarbowej* (druk sejmowy nr 1932), „Zeszyty Prawnicze" 2004, nr 1, s. 24.

[42] *Dyrektywa Rady 63/262/EWG z dnia 2 kwietnia 1963 roku ustanawiająca szczegółowe przepisy dotyczące wdrażania swobody osiedlania się w gospodarstwach rolnych opuszczonych (lub terenach rolnych nieuprawianych) od ponad dwóch lat* (O.JL.1963.62.1326). Uchylona mocą *Dyrektywy 99/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 czerwca 1999 roku ustanawiająca procedurę uznawania kwalifikacji w zakresie działalności zawodowych, objętych dyrektywami w sprawie liberalizacji i środków przejściowych oraz uzupełniająca ogólne systemy uznawania kwalifikacji* (Dz.U.UE.L.1999.201.77 – dokument archiwalny, który stracił moc 20.10.2007 roku w związku z wejściem w życie *Dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 roku w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych*, Dz.U.UE.L. 2005.255.22).

[43] *Council Directive 67/654/EEC of 24 October 1967 laying down detailed provisions for the attainment of freedom of establishment and freedom to provide services in respect of activities of self-employed persons in forestry and logging* (O.JL.1967.263.6). Uchylona mocą *Dyrektywy 99/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 czerwca 1999 roku ustanawiająca procedurę uznawania kwalifikacji w zakresie działalności zawodowych, objętych dyrektywami w sprawie liberalizacji i środków przejściowych oraz uzupełniająca ogólne systemy uznawania kwalifikacji* (Dz.U.UE.L. 1999.201.77 – dokument obowiązywał do 19 października 2007 roku).

sy w niej zawarte nie mogły prowadzić do naruszenia zasad Wspólnej Polityki Rolnej wynikających ze struktury społecznej rolnictwa oraz z różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi.

W prawie wtórnym rozwinięcia nie doczekał się art. 44 ust. 2e (dawny art. 54 ust. 3e) traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Postanowienia tego artykułu rozszerzone zostały jedynie w *Ogólnym programie znoszenia ograniczeń w sferze wolności przedsiębiorczości*, przyjętym przez Radę 18 grudnia 1961 roku[44]. W dokumencie tym podtrzymano zakaz dyskryminacji w zakresie nabywania, korzystania, dysponowania i utraty nieruchomości oraz potwierdzono równe traktowanie w przypadku „nacjonalizacji, wywłaszczenia lub zajęcia" nieruchomości. Państwa członkowskie na jego podstawie zobowiązały się do nietolerowania i niestosowania przepisów oraz praktyk wobec cudzoziemców przebywających na ich terytorium, które „wyłączają, ograniczają lub nakładają warunki na zdolność korzystania z praw zwykle związanych z działalnością samodzielną, w tym prawa w zakresie nabywania, korzystania lub dysponowania mieniem ruchomym i nieruchomym bądź prawami na tym mieniu, o ile korzystanie z takiej zdolności jest immanentnie związane z działalnością zawodową lub handlową cudzoziemca"[45]. Program ten w swej treści odnosił się także do swobody usług. Przyznał on równe prawa usługodawcom (bez względu na przynależność państwową w obrębie Unii) w zakresie dysponowania własnością majątku ruchomego lub nieruchomego, jeśli wiązałoby się to z jego pracą zawodową lub handlową.

1.1. Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce a postanowienia Układu Europejskiego

W dziesięcioletnim okresie poprzedzającym wejście Polski do UE jednym z aktów regulujących zagadnienie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców był Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między RP a Wspólnotami Europejskimi, który wszedł w życie z dniem 1 lutego 1994 roku[46].

Układ o stowarzyszeniu mocą art. 44 ust. 7 nałożył na Polskę obowiązek respektowania swobodnego prawa do: „nabywania, używania, wynajmowania i sprzedaży nieruchomości, a w odniesieniu do zasobów naturalnych, ziemi uprawnej i lasów – prawa dzierżawy" przez przedsiębiorstwa Wspólnoty (ich oddziały i agendy), utworzone na terytorium Polski, ale tylko „w przypadkach gdy będzie to bezpośrednio konieczne dla prowadzenia działalności gospodarczej, dla której zostały założone"[47].

---

[44] C. Mik, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, w: *Negocjacje w sprawie członkostwa Polski do Unii Europejskiej. Wybrane problemy*, pod red. J. Barcza, A. Michońskiego, Warszawa 2002, s. 44.

[45] Ibidem.

[46] *Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzecząpospolitą Polską z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi*, Dz. U. 1994, Nr 11, poz. 38.

[47] Zapis ten naruszał zasadę równego traktowania. Swobodę nabywania nieruchomości przez cudzoziemców uzależniono od celu, jakiemu miały one służyć (nie dotyczyło to Polaków), B. Kor-

Przepis ten miał wejść w życie w terminie do 31 stycznia 1999 roku, czyli nie później niż do końca pierwszego etapu okresu przejściowego. Z kolei do 31 stycznia 2004 roku nieskrępowany obrót nieruchomościami miał objąć obywateli Unii Europejskiej działających w Polsce na zasadzie samozatrudnienia[48].

W dokumencie tym przyjęto zasadę równego traktowania przedsiębiorstw i obywateli UE z podmiotami i obywatelami polskimi. Zakaz dyskryminacji objął kwestie podejmowania oraz prowadzenia działalności gospodarczej[49]. Z normy tej, mocą art. 44 pkt 6 (załącznik XIIe), wyłączono jednak nabywanie przez cudzoziemców zasobów naturalnych[50], gruntów rolnych[51] i leśnych[52]. W tym przypadku UE zgodziła

---

dasiewicz, M. Bednarek, *Polskie prawo obrotu gruntami na tle standardów europejskich i postanowień Układu Europejskiego*, „Studia Prawnicze" 1996, nr 1–4, s. 253.

[48] Zapis ten postawił podmioty Unii Europejskiej w pozycji uprzywilejowanej w stosunku do innych podmiotów nie należących do tego związku gospodarczo-politycznego.

[49] W aneksie XIIb do art. 44 układu zaznaczono, że w okresie przejściowym reguła ta nie obejmie takich dziedzin, jak: usługi finansowe i transakcyjne oraz pośrednictwo w handlu nieruchomościami i bogactwami naturalnymi.

[50] Przez strategiczne zasoby naturalne rozumiano: „wody podziemne oraz wody powierzchniowe w ciekach naturalnych i w źródłach, z których te cieki biorą początek, w kanałach, w jeziorach i zbiornikach wodnych o ciągłym dopływie; wody polskich obszarów morskich wraz z pasmem nadbrzeżnym i ich naturalnymi zasobami żywymi i mineralnymi, a także zasobami naturalnymi dna i wnętrza ziemi znajdującego się w granicach tych obszarów; lasy państwowe; złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej; zasoby przyrodnicze parków narodowych". *Ustawa z dnia 6 lipca 2001 roku o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju*, Dz. U. 2001, Nr 97, poz. 1051 z późniejszymi zmianami.

[51] „Nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej" (art. 46^1). *Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny*, Dz. U. 1964, Nr 16, poz. 93 z późniejszymi zmianami. Z kolei w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych gruntami rolnymi są grunty: „1) określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne, 2) pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa, 3) pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, 4) pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych, 5) parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi, 6) pracowniczych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych, 7) pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa, 8) zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa, 9) torfowisk i oczek wodnych, 10) pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych", art. 2 ust. 1, Dz. U. 2004, Nr 121, poz. 1266.

[52] Lasem jest grunt: „1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub, b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo, c) wpisany do rejestru zabytków; 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne" (art. 3). *Ustawa z dnia 28 września 1991 roku o lasach* – tekst jednolity: Dz. U. 2005, Nr 45, poz. 435. Szerszą definicję gruntu leśnego odnajdziemy w ustawie o ochronie gruntów rol-

się na stosowanie regulacji wewnętrznych. Na mocy prawa kupno wyżej wymienionych nieruchomości uzależniono od posiadania zezwolenia. Można było odmówić wydania oficjalnej zgody, jeżeli przemawiały za tym względy „polityki społecznej, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia społeczeństwa" (art. 53 ust. 1). Powołanie się na którąkolwiek z tych przesłanek wymagało odpowiedniego uzasadnienia w odniesieniu do konkretnej sytuacji i podmiotu.

Strona polska, podpisując układ, zobowiązała się do zbliżenia „istniejących i przyszłych" przepisów wewnętrznych z wymogami ustawodawstwa Wspólnoty (art. 68).

Układ Europejski, mocą art. 91 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 roku[53], stał się częścią ustawodawstwa krajowego (po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw). Normy w nim zawarte miały pierwszeństwo przed prawem wewnętrznym – w przypadku ewentualnej kolizji ustaw z jego postanowieniami (art. 91 ust. 2). Zgodnie z prawem konstytucyjnym, przepisy układu posiadały klauzulę bezpośredniego zastosowania (chyba że ich stosowanie uzależnione było od wydania ustawy).

Obowiązywanie Układu Europejskiego wygasło wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej. Jego miejsce zajął Traktat Akcesyjny, którego przyjęcie poprzedzone było trudnymi i żmudnymi negocjacjami. Osiągniecie konsensusu w zakresie zakupu nieruchomości przez cudzoziemców zajęło stronom prawie trzy lata.

1.2. Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w negocjacjach Polski z Unią Europejską

Rozpoczęcie rozmów w obszarze *Swobodny przepływ kapitału* nastąpiło 21 czerwca 1999 roku. Polskie stanowisko zostało przekazane stronie unijnej 15 lipca 1999 roku, a negocjacje zainaugurowano w dniu 30 września 1999 roku.

Najwięcej kontrowersji w tym rozdziale wzbudziło zagadnienie nabywania nieruchomości przez osoby nieposiadające polskiego obywatelstwa.

W pierwotnym stanowisku negocjacyjnym (przyjętym przez Radę Ministrów 13 lipca 1999 roku[54]) strona polska zadeklarowała, że „[...] w pełni akceptuje i wdroży *acquis communautaire* w obszarze Swobodny przepływ kapitału" z wyłączeniem jednak kwestii dotyczących nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. W stosunku do tego zagadnienia zgłoszono wniosek o wprowadzenie okresów przejściowych, podczas których zasada równego traktowania obywateli UE i Polski byłaby zawieszona. Strona rządowa domagała się osiemnastoletniego okresu ochronnego na nabycie gruntów rolnych i leśnych (później również w stosunku do tzw. drugich domów) oraz

---

nych i leśnych. W rozumieniu tej ustawy gruntami tymi są grunty: „1) określone jako lasy w przepisach o lasach, 2) zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej, 3) pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych" (art. 2 ust. 2, Dz. U. 2004, Nr 121, poz. 1266).

[53] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.

[54] www.negocjacje.gov.pl/neg/stne/pdf/stne4pl.pdf (3.03.2006).

pięcioletniego na nieruchomości pod inwestycje. Podejście to motywowała względami politycznymi, ekonomicznymi i historycznymi[55].

Inicjatywa władz RP nie została jednak zaakceptowana przez unijnych negocjatorów. Uważali oni, iż obawy strony polskiej są przesadzone, a długość okresów zbyt wygórowana. Kierując się doświadczeniem wcześniejszych akcesji przedstawiciele UE sugerowali przyjęcie krótszego okresu trwającego od 5 do 10 lat na zakup ziemi rolnej, lasów i działek rekreacyjnych oraz rezygnację przez Polskę z ograniczeń na nabycie terenów pod inwestycje, co mogłoby utrudniać współpracę i rozwój gospodarczy.

Przełom w rozmowach nastąpił wraz z desygnacją Leszka Millera na stanowisko Prezesa Rady Ministrów w dniu 19 października 2001 roku. W dokumencie z 15 listopada 2001 roku[56] rząd zgłosił zliberalizowaną wersję wcześniejszych propozycji. Wnioskował o dwunastoletni okres ochronny na zakup ziemi i lasów oraz siedmioletni okres na nabycie tzw. drugich domów, licząc od dnia akcesji. W nowej koncepcji wycofano się z pięcioletniego okresu przejściowego na zakup ziemi pod inwestycje.

Stanowisko rządu wywołało tzw. „spór o ziemię". Pod wpływem nacisków ze strony członków PSL[57] władze zaostrzyły swoją propozycję. W konsekwencji nowa inicjatywa (z 18 grudnia 2001 roku) zezwalała rolnikom (obywatelom UE), podejmującym pracę w rolnictwie na zasadzie samozatrudnienia, nabywać grunty (bez oficjalnej zgody), jeśli wcześniej je dzierżawili i uprawiali, stale zamieszkując na terenie Polski[58]. Podkreślono jednak, że dzierżawa musi trwać nieprzerwanie 3 lata, a w przypadku województw: lubuskiego, opolskiego, wielkopolskiego, warmińsko-mazurskiego, pomorskiego, kujawsko-pomorskiego, zachodniopomorskiego, dolnośląskiego przez okres 7 lat, licząc od dnia akcesji. Zdaniem autorów dokumentu, dzierżawa musiała zakończyć się bezpośrednio przed nabyciem nieruchomości na własność.

W projekcie z grudnia 2001 roku strona rządowa zajęła się także zagadnieniem nabywania tzw. drugich domów. W tym zakresie postulowała przyjęcie pięcioletniego okresu przejściowego na ich zakup. Planowała ponadto wprowadzić zasadę swobody w ich nabyciu przez cudzoziemców, którzy mieszkali w Polsce przez co najmniej 5 lat od uzyskania karty stałego pobytu lub w przypadku małżonków obywateli polskich przebywających w kraju przez co najmniej 2 lata od uzyskania karty stałego pobytu. Polskie władze poinformowały również przedstawicieli UE, iż zakup nieruchomości w celu świadczenia usług turystycznych nie będzie traktowany jako nabycie tzw. dru-

---

[55] Opowiadając się za wprowadzeniem okresów przejściowych brano pod uwagę: dysproporcje cen gruntów pomiędzy Polską a Unią Europejską, wrażliwość opinii publicznej na kwestie dotyczące własności ziemi, obawy przed niewłaściwym wykorzystaniem ziemi, przezwyciężenie skutków podziału Europy dokonanego na konferencji jałtańskiej, przesunięcie granic Polski na zachód w 1945 roku. A. Kołodziej, *Negocjacje z UE. Nabywanie gruntów rolnych*, „Agroprzemiany" 2002, nr 10.

[56] www.negocjacje.gov.pl/neg/stne/pdf/stne4pl.pdf (3.03.2006).

[57] Ugrupowanie to, kierując się czynnikami historycznymi, sugerowało wprowadzenie różnych okresów przejściowych na zakup gruntów rolnych w zależności od regionu.

[58] www.negocjacje.gov.pl/neg/stne/pdf/stne4pl.pdf (3.03.2006).

giego domu, lecz jako „inwestycje bezpośrednie" (w stosunku do których nie obowiązują okresy przejściowe).

Ostatecznie, końcowe postanowienia Rada Ministrów przyjęła 1 marca 2002 roku[59], a pod koniec miesiąca miał miejsce finał negocjacji. W dokumencie utrzymano dwunastoletni okres przejściowy na zakup nieruchomości rolnych i leśnych, brak okresów ochronnych na zakup ziemi pod inwestycje oraz stanowisko w sprawie dzierżawy gruntów z grudnia 2001 roku (zaznaczając, iż umowy dzierżawy zawarte tylko z osobami fizycznymi będą uprawniały dzierżawców do ich zakupu). Podkreślono również, iż przy nabyciu tzw. drugich domów cudzoziemcy będą musieli wykazać „istnienie trwałych związków z Polską, uzasadniających potrzebę nabycia nieruchomości na własny użytek". Rząd zobowiązał się do wprowadzenia „obiektywnych i przejrzystych" kryteriów dotyczących kupna nieruchomości oraz przestrzegania zakazu dyskryminacji ze względu na narodowość. Złożono ponadto deklarację przyjęcia nowych rozwiązań prawnych regulujących status obywateli UE i państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), które pozwolą osobom przebywającym w kraju legalnie przez okres co najmniej 4 lat nabyć tzw. drugi dom bez zezwolenia.

Polska, spośród 10 państw kandydujących do UE, należała do krajów, które najdłużej prowadziły rozmowy w tej dziedzinie. Negocjacjom tym towarzyszyła ogólnospołeczna dyskusja na temat sprzedaży ziemi cudzoziemcom, która trwała mimo uzgodnienia wspólnego stanowiska z Unią Europejską. W marcu 2002 roku debata przeniosła się do Sejmu RP. W obronie polskiej ziemi wystąpiły dwa ugrupowania – Liga Polskich Rodzin (LPR) i Samoobrona. Pierwsza partia wystawiła w Sejmie RP *Złotą księgę obrońców ziemi*, a druga zapowiedziała wniesienie pod obrady Sejmu RP wniosku o głosowanie w sprawie wotum nieufności dla Jarosława Kalinowskiego[60]. Samoobrona złożyła także projekt *Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ochrony polskiej ziemi* (wnioskodawców reprezentował Andrzej Lepper)[61], w którym zaproponowała odwołanie się do referendum ogólnokrajowego. W głosowaniu powszechnym społeczeństwo miałoby rozstrzygnąć czy akceptuje sprzedaż ziemi obcokrajowcom w Polsce.

Pierwszy wniosek w tej sprawie złożono 15 marca 2002 roku i nie znalazł on akceptacji wśród posłów. Następnie z inicjatywy około 600 tysięcy obywateli Sejm RP rozpatrzył tę kwestię ponownie. Miało to miejsce 12 listopada 2002 roku. LPR zaproponowała wówczas, by w referendum zadano pytanie – „czy wyrażasz zgodę na sprzedaż polskiej ziemi cudzoziemcom?" Dzień później w głosowaniu izba niższa parlamentu propozycję odrzuciła[62].

---

[59] Ibidem.

[60] www.wl.com.pl/archiwum/20020324/art3.htm (22.01.2002). W koalicyjnym rządzie Leszka Millera pełnił on funkcję wicepremiera oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, od 19 października 2001 roku do 3 marca 2003 roku.

[61] www.samoobrona.org.pl/190302ziemia.htm (22.01.2002).

[62] Za wnioskiem głosowało 131 posłów, przeciw – 254, a wstrzymało się od głosu 35 osób http://kronika.sejm.gov.pl/kronika.2002/text/par-45-1.php?par=1&srdt=2 (5.04.2006). Wniosek zdobył poparcie LPR, Samoobrony i części posłów PiS (16 za, a 24 wstrzymało się od głosu).

2. Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w świetle ustawy z 1920 roku[63]

Obrót nieruchomościami w Polsce uregulowany został w Kodeksie cywilnym[64] oraz w innych aktach prawnych. Do nich zaliczały się: *ustawa z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych*[65], *ustawa z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*[66], *ustawa z dnia 27 lipca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*[67], *ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami*[68], *ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego*[69], *ustawa z dnia 24 czerwca 1994 roku o własności lokali*[70], *ustawa z dnia 15 grudnia 2000 roku o spółdzielniach mieszkaniowych*[71] i *ustawa z dnia 28 września 1991 roku o lasach*[72]. Poza nimi szczegółowe zasady zakupu nieruchomości przez osoby nieposiadające polskiego obywatelstwa normowała ustawa z dnia 24 marca 1920 roku[73].

Ta ostatnia dokonała rozróżnienia potencjalnych nabywców według kraju pochodzenia. Pozycję uprzywilejowaną uzyskali obywatele lub przedsiębiorcy z państw członkowskich EOG[74]. Przedstawiciele z tego obszaru cieszyli się swobodą w nabywaniu nieruchomości (poza wyjątkami określonymi w ustawie). W odmiennej sytuacji znaleźli się reprezentanci podmiotów nienależących do EOG, od których wymagano posiadania zezwolenia. Przedmiotem formalnej zgody stały się nieruchomości (grunty, lokale)[75] oraz akcje lub udziały w spółkach będących właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości.

---

[63] Według stanu prawnego na dzień 31 grudnia 2007 roku.

[64] *Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny*, Dz. U. 1964, Nr 16, poz. 93 z późniejszymi zmianami.

[65] Tekst jednolity: Dz. U. 2004, Nr 121, poz. 1266.

[66] Tekst jednolity: Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700.

[67] Dz. U. 2003, Nr 80, poz. 717 z późniejszymi zmianami. Wcześniej zagadnienie to regulowała *ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz. U. 1999, Nr 15, poz. 139.

[68] Dz. U. 2004, Nr 261, poz. 2603 z późniejszymi zmianami.

[69] Dz. U. 2003, Nr 64, poz. 592.

[70] Tekst jednolity: Dz. U. 2000, Nr 80, poz. 903.

[71] Tekst jednolity: Dz. U. 2003, Nr 119, poz. 1116.

[72] Tekst pierwotny: Dz. U. 1991, Nr 101, poz. 444, tekst jednolity: Dz. U. 2011, Nr 12, poz. 59.

[73] Dz. U. 2004, Nr 167, poz. 1758 z późniejszymi zmianami.

[74] EOG tworzyły państwa należące do Unii Europejskiej (wraz z Gibraltarem, terytorium zależnym Wielkiej Brytanii i Gwadelupą, terytorium zamorskim Francji) oraz Norwegia, Islandia, Liechtenstein (członkowie Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu). Swoboda nabywania nieruchomości oraz udziałów lub akcji w spółkach handlowych będących właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym nieruchomości w Polsce dotyczyła także obywateli Szwajcarii i podmiotów działających na podstawie prawa tego kraju.

[75] Zgodnie z Kodeksem cywilnym (art. 46 § 1) nieruchomościami były części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. *Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny*, Dz. U. 1964, Nr 16, poz. 93 z późniejszymi zmianami. Ustawa z 1920 roku w art. 1a ust. 5 określiła wielkość powierzchni, jaką mogli kupić cudzoziemcy. I tak, w celu zaspokojenia potrzeb życiowych powierzch-

Ustawa stanowiła, iż wniosek o wydanie zezwolenia składał cudzoziemiec[76]. Pozytywne zaopiniowanie podania następowało po spełnieniu kilku przesłanek wymienionych w art. 1a ust. 1. Zgodnie z nimi:

– kupno nieruchomości nie mogło doprowadzić do „zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego";
– brak było przeciwwskazań ze strony „polityki społecznej i zdrowia społeczeństwa";
– cudzoziemiec wykazał okoliczności[77] potwierdzające jego więź z Polską.

Poza tymi warunkami minister właściwy do spraw wewnętrznych mógł zażądać od cudzoziemca dodatkowych informacji i dowodów niezbędnych do rozpatrzenia wniosku.

Po nowelizacji ustawy w 2004 roku zezwolenia wydawane były w drodze decyzji administracyjnej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jeżeli sprzeciwu nie wnieśli minister obrony narodowej (do tego czasu wydawał on zgodę w każdym przypadku) oraz minister właściwy do spraw rozwoju wsi (wcześniej udzielał zgód na zakup nieruchomości rolnych)[78].

Od negatywnego stanowiska ministra właściwego do spraw wewnętrznych, wnioskodawcy przysługiwało złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenia sprawy do powyż-

---

nia nieruchomości nie mogła przekroczyć 0,5 ha, a w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej – powierzchnia powinna wynikać z rzeczywistych potrzeb związanych z charakterem wykonywanej pracy.

[76] Szczegółowe informacje na temat zawartości wniosku oraz niezbędnych dokumentów potrzebnych do wydania zezwolenia określało *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 kwietnia 2004 roku w sprawie szczegółowych informacji oraz rodzajów dokumentów, jakie jest obowiązany przedstawić cudzoziemiec ubiegający się o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości*, Dz. U. 2004, Nr 94, poz. 925.

[77] Okolicznościami tymi były: polska narodowość lub polskie pochodzenie, pozostawanie w związku małżeńskim z obywatelem polskim, posiadanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, członkostwo w organie zarządzającym osoby prawnej lub spółki handlowej nieposiadającej osobowości prawnej mającej siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kontrolowanej przez cudzoziemców, prowadzenie działalności gospodarczej lub rolniczej w Polsce (art. 1a ust. 2).

[78] Sprzeciw, jaki przewidywała ustawa, wnosiło się w terminie 14 dni od daty doręczenia wystąpienia ministra właściwego do spraw wewnętrznych. W wyjątkowych sytuacjach termin ten mógł zostać wydłużony do dwóch miesięcy (art. 1 ust. 1a). Protest jednego z nich wykluczał możliwość wydania pozytywnej opinii przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Minister ten mógł współpracować także z innymi organami administracji publicznej (ministrami: finansów, ochrony środowiska, skarbu państwa, gospodarki i pracy), organizacjami zawodowymi i instytucjami państwowymi. Ich opinie nie były wiążące dla ministra spraw wewnętrznych i administracji, ale w toku podejmowania decyzji mógł wziąć je pod uwagę. Czas trwania postępowania określał Kodeks postępowania administracyjnego w art. 35 § 1. Na jego podstawie „organy administracji publicznej obowiązane były załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki", czyli tak szybko, jak jest to możliwe. Do czasu tego nie wliczano jednak „terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu" (art. 35 § 5 *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. 2000, Nr 98, poz. 1071 z późniejszymi zmianami).

szego ministra (art. 127 § 3 k.p.a.) lub złożenie zażalenia na mocy art. 126 § 5 k.p.a. Stronie niezadowolonej przysługiwało także prawo zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego[79]. Skorzystanie z tej możliwości musiało być poprzedzone wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 52 § 1 i 2[80]). Skargę składało się w terminie 30 dni od dnia doręczenia ostatniej decyzji. Od wydanego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przysługiwała skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego[81] (art. 173 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[82]).

W trakcie trwającego postępowania w sprawie wydania oficjalnej zgody minister właściwy do spraw wewnętrznych mógł korzystać z instytucji:

1) umorzenia, do którego dochodziło z inicjatywy wnioskodawcy oraz w przypadku oświadczenia właściciela lub użytkownika wieczystego o zaniechaniu zamiaru zbycia nieruchomości na rzecz cudzoziemca (art. 3b);
2) zawieszenia w sytuacjach określonych w art. 97 i 98 k.p.a.[83];
3) unieważnienia, gdy zakup nieruchomości oraz nabycie lub objęcie udziałów lub akcji w spółce handlowej nastąpiło wbrew przepisom ustawy (na przykład z powodu braku zezwolenia, niedopełnienia przez nabywcę warunków nakazanych

---

[79] W latach 1991–2007 wniesiono łącznie 163 skargi do NSA (w tym od 2004 roku do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego – WSA) na 35 044 decyzje. Z tego wynika, iż 0,46% wydanych decyzji zostało zaskarżonych. Liczba skarg, która napłynęła do NSA (WSA) na decyzje ministra spraw wewnętrznych i administracji w poszczególnych latach przedstawiała się następująco: 1991 r. – 7, 1992 r. – 4, 1993 r. – 14, 1994 r. – 9, 1995 r. – 11, 1996 r. – 16, 1997 r. – 7, 1998 r. – 12, 1999 r. – 9, 2000 r. – 8, 2001 r. – 11, 2002 r. – 6, 2003 r. – 15, 2004 r. – 21, 2005 r. – 5, 2006 r. – 5, 2007 r. – 3. *Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2007 roku ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców*, s. 28.

[80] *Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Dz. U. 2002, Nr 153, poz. 1270 z późniejszymi zmianami.

[81] W 2004 i 2005 roku nie złożono skargi kasacyjnej do NSA od wyroku bądź postanowienia wydanego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny.

[82] *Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Dz. U. 2002, Nr 153, poz. 1270 z późniejszymi zmianami.

[83] *Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeksu postępowania administracyjnego*, Dz. U. 2000, Nr 98, poz. 1071 z późniejszymi zmianami. Zawieszenie postępowania (na mocy art. 97) następowało w przypadku: „śmierci strony lub jednej ze stron, jeżeli wezwanie spadkobierców zmarłej strony do udziału w postępowaniu nie jest możliwe i nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 30 § 5, a postępowanie nie podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe; w razie śmierci przedstawiciela ustawowego strony; w razie utraty przez stronę lub przez jej przedstawiciela ustawowego zdolności do czynności prawnych; gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd. Gdy ustąpiły przyczyny uzasadniające zawieszenie postępowania, organ administracji publicznej podejmie postępowanie z urzędu lub na żądanie strony". Z kolei zawieszenie fakultatywne postępowania następowało na wniosek strony, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, „a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz nie zagraża to interesowi społecznemu oraz jeśli w okresie trzech lat od daty zawieszenia postępowania żadna ze stron nie zwróci się o podjęcie postępowania, żądanie wszczęcia postępowania uważa się za wycofane" (art. 98).

przez organ wydający zgodę czy wadliwości zezwolenia[84] – art. 6). O nieważności orzekał sąd. Pozew w tej sprawie mogli wnieść: minister właściwy do spraw wewnętrznych, wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa lub wojewoda właściwy ze względu na miejsce położenia nieruchomości (art. 6 ust. 2) oraz każdy udziałowiec lub akcjonariusz spółki (art. 6 ust. 3).

Zezwolenie wydane przez ministra zawierało informacje dotyczące nabywcy, sprzedającego, przedmiotu zakupu oraz dane o specjalnych warunkach, od których uzależnione było uzyskanie tego dokumentu. Udzielenie zezwolenia podlegało opłacie skarbowej[85]. Należność była stała i nie zależała od wartości nieruchomości będącej przedmiotem transakcji. Zgoda była ważna przez 24 miesiące bez możliwości przedłużenia.

Obcokrajowcy, którzy musieli ubiegać się o zezwolenie kupna nieruchomości, mocą ustawy (od 1996 roku) otrzymali prawo do występowania o przyrzeczenie (obietnicę) wydania zezwolenia, zwane promesą (art. 3d). Procedura wydania tego dokumentu wszczynana była na wniosek cudzoziemca lub innego podmiotu. Decyzja w tej sprawie zapadała po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, analogicznego do tego, które obowiązywało przy wydawaniu zezwoleń. Promesa ważna była przez okres 12 miesięcy po jej publikacji (w tym czasie organ nie mógł odmówić udzielenia zezwolenia, chyba że uległ zmianie stan faktyczny istotny dla rozstrzygnięcia sprawy – art. 3d ust. 4). W przypadku odmowy udzielenia przyrzeczenia cudzoziemiec miał prawo zwrócić się w terminie 14 dni do ministra właściwego do spraw wewnętrznych o ponowne rozpatrzenie sprawy, a także skorzystać ze środków odwoławczych przewidzianych w k.p.a.

Ustawodawca w akcie z 1920 roku przewidział także odstępstwa od zasady starania się przez cudzoziemców o zezwolenie. Z dniem wejścia Polski do UE katalog tych przypadków uległ rozszerzeniu. Wyłączenia o charakterze podmiotowym, przedmiotowym i podmiotowo-przedmiotowym ujęte zostały w art. 7 i 8 ustawy. Wyjątki dotyczyły sytuacji:

– przekształcenia spółki handlowej będącej właścicielką nieruchomości[86];

---

[84] Więcej na ten temat w: J. J. Skoczylas, *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami przez cudzoziemców*, Warszawa 2005, s. 200–210.

[85] Na podstawie art. 1 ust. 1 pkt 1c *ustawy z dnia 16 listopada 2006 roku o opłacie skarbowej*, Dz. U. 2006, Nr 225, poz. 1635 z późniejszymi zmianami. W Załączniku do ustawy (dział III pkt 8) wyszczególniono, iż na nabycie przez cudzoziemca nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego oraz nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów lub akcji w spółce handlowej z siedzibą na terytorium Polski, a także na każdą inną czynność prawną dotyczącą udziałów lub akcji, jeżeli w ich wyniku spółka handlowa, będąca właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, stanie się spółką kontrolowaną przez cudzoziemca lub cudzoziemców oraz na nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów lub akcji w spółce handlowej z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości na terytorium RP, jeżeli spółka ta jest spółką kontrolowaną, a udziały lub akcje nabywa lub obejmuje cudzoziemiec niebędący udziałowcem lub akcjonariuszem spółki koszt zezwolenia wynosił 1570 zł (wcześniej 1400 zł).

[86] Oznaczało to, że spółka powstała w wyniku przekształcenia zostanie zwolniona z obowiązku starania się o zezwolenie na nabycie nieruchomości, które będą stanowiły jej majątek po przekształceniu, J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie nieruchomości*…, op. cit., s. 74.

– „nabycia samodzielnego lokalu mieszkalnego”[87];
– „nabycia samodzielnego lokalu użytkowego o przeznaczeniu garażowym lub udziału w takim lokalu, jeżeli jest to związane z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych nabywcy lub właściciela nieruchomości lub samodzielnego lokalu mieszkalnego”;
– nabycia przez spółkę kontrolowaną, wyłącznie na cele statutowe, „nieruchomości nie zabudowanych, których łączna powierzchnia w całym kraju nie przekracza 0,4 ha na obszarze miast”;
– nabycia „funduszu inwestycyjnego zamkniętego oraz specjalistycznego funduszu inwestycyjnego otwartego stosującego zasady i ograniczenia inwestycyjne określone dla funduszu inwestycyjnego zamkniętego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 maja 2004 roku o funduszach inwestycyjnych”[88];
– nabycia nieruchomości przez cudzoziemca mieszkającego w Polsce co najmniej 5 lat od uzyskania zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich;
– nabycia nieruchomości przez cudzoziemca, w sytuacji gdy był on uprawniony do dziedziczenia ustawowego po zbywcy nieruchomości (pod warunkiem, że zbywający był jej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem przez co najmniej 5 lat);
– nabycia nieruchomości przez cudzoziemca „będącego małżonkiem obywatela polskiego i zamieszkującego w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej 2 lata od udzielenia mu zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich”, jeżeli w wyniku nabycia będzie ona stanowić „wspólność ustawową małżonków”;
– nabycia nieruchomości oraz udziałów lub akcji na podstawie testamentu, o ile cudzoziemiec zaliczał się do kręgu potencjalnych spadkobierców ustawowych zmarłego[89], bez względu na to, czy spełnione zostały przesłanki określone w art. 3e ust. 1 lub 2 ustawy;
– nabycia nieruchomości przez cudzoziemca, osobę prawną (będącą bankiem) w sytuacjach: przejęcia przez bank „nieruchomości na własność w wyniku bezskutecznej licytacji w postępowaniu egzekucyjnym”, gdy wierzytelność banku zabezpieczona była hipoteką na nieruchomości[90] oraz „nabycia lub objęcia przez bank będący osobą prawną określoną w art. 1 ust. 2 pkt 4 akcji lub udziałów w spółce, o której mowa w art. 3e, w związku z dochodzeniem przez ten bank roszczeń wynikających z dokonanych czynności bankowych”;

---

[87] Lokalu w rozumieniu *ustawy z dnia 24 czerwca 1994 roku o własności lokali*, Dz. U. 2000, Nr 80, poz. 903 z późniejszymi zmianami.

[88] Dz. U. 2004, Nr 146, poz. 1546.

[89] W sytuacji, gdy cudzoziemiec nie należał do kręgu potencjalnych spadkobierców ustawowych zmarłego i nabywa nieruchomość na podstawie testamentu, wówczas wymagane było od niego zezwolenie (dotyczyło to nieruchomości oraz udziałów lub akcji w spółkach). Jeżeli cudzoziemiec nie uzyskał zezwolenia w ciągu dwóch lat od dnia otwarcia spadku lub w tym okresie nie wystąpił z wnioskiem o jego wydanie, to tracił prawo do nabycia nieruchomości na własność lub użytkowanie wieczyste na rzecz osób powołanych do objęcia spadku z ustawy (art. 7 ust. 3).

[90] J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie*…, op. cit., s. 83.

– nabycia nieruchomości przez cudzoziemców będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw członkowskich EOG[91] (z wyjątkiem nieruchomości rolnych i leśnych przez okres 12 lat od dnia przystąpienia Polski do UE oraz tzw. drugiego domu[92] przez okres 5 lat licząc od 1 maja 2004 roku). Przedmiotem zakupu bez zezwolenia mogły być (art. 8 ust. 2a):
  – „nieruchomości rolne położone w województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubuskim, opolskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim, zachodniopomorskim, po upływie 7 lat od dnia zawarcia umowy dzierżawy z datą pewną, jeżeli cudzoziemiec przez ten okres prowadził na danej nieruchomości działalność rolniczą" oraz legalnie zamieszkiwał w Polsce;
  – „nieruchomości rolne położone w województwach: lubelskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, podkarpackim, podlaskim, śląskim, świętokrzyskim, po upływie 3 lat od dnia zawarcia umowy dzierżawy z datą pewną, jeżeli cudzoziemiec przez ten okres prowadził na danej nieruchomości działalność rolniczą" oraz legalnie zamieszkiwał w Polsce[93];
  – drugi dom, jeżeli kupujący „legalnie, nieprzerwanie zamieszkiwał w Polsce co najmniej 4 lata lub nabycie następuje w celu wykonywania działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług turystycznych".

Wyżej wymienione przykłady zwolnień nie miały zastosowania do nieruchomości położonych w strefie nadgranicznej[94] oraz gruntów rolnych o powierzchni przekraczającej 1 ha (art. 8 ust. 3).

---

[91] Podobnie jak obywatele EOG, również i obywatele Szwajcarii musieli ubiegać się o zezwolenie na zakup nieruchomości rolnych i leśnych oraz tzw. drugich domów w okresach przewidzianych w ustawie z 1920 roku (załącznik I punkt 8 do Protokołu. Punkt ten nie objął zakupu przez Szwajcarów tzw. drugich domów w celu wykonywania działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług). *Protokół do Umowy między Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Konfederacją Szwajcarską, z drugiej strony, w sprawie swobodnego przepływu osób, w związku z udziałem w charakterze Umawiających się Stron Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii oraz Republiki Słowackiej, w następstwie przystąpienia tych państw do Unii Europejskiej* (Dz.U.UE.L. 2006.89.30). Protokół wszedł w życie z dniem 1 kwietnia 2006 roku.

[92] Pojęcie drugiego domu określił art. 1 ust. 5 ustawy. „Nabyciem drugiego domu w rozumieniu przepisów ustawy jest nabycie przez cudzoziemca, o którym mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1, nieruchomości przeznaczonej pod zabudowę mieszkaniową lub na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, która nie będzie stanowić stałego miejsca zamieszkania cudzoziemca. Nie dotyczy to nabycia samodzielnego lokalu mieszkalnego w rozumieniu ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali" (Dz. U. 2000, Nr 80, poz. 903 oraz z Dz. U. 2004, Nr 141, poz. 1492). Więcej na ten temat: A. Bereza, *„Nabywanie drugiego domu" przez cudzoziemców w świetle przepisów prawa polskiego*, „Rejent" 2005, nr 5 (www.rejent.com.pl/ar/ar_2005_maj.html – 16.04.2006)

[93] Punkty 1 i 2 wynikają bezpośrednio z postanowień traktatu o przystąpieniu Polski do UE. Ibidem.

[94] Strefa ta obejmowała „cały obszar gmin przyległych do granicy państwowej, a na odcinku morskim – do brzegu morskiego. Jeżeli określona w ten sposób szerokość strefy nadgranicznej nie osiąga 15 km, włącza się do strefy nadgranicznej również obszar gmin bezpośrednio sąsiadujących z gminami przyległymi do granicy państwowej lub brzegu morskiego" (art. 12 ust. 1). *Ustawa z dnia 12 października 1990 roku o ochronie granicy państwowej*, Dz. U. 2009, Nr 12, poz. 67.

Realizacja postanowień ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców podlegała corocznej ocenie posłów. Przygotowanie sprawozdania, w terminie do 31 marca każdego roku, należało do ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Jego celem było monitorowanie transakcji z udziałem cudzoziemców, ochrona bezpieczeństwa państwa oraz jego interesów społecznych i ekonomicznych.

Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, w kształcie z 2007 roku, nie odbiegała znacząco od standardów europejskich. Oprócz Polski ograniczenia w UE w tym zakresie stosowały także inne państwa. Do nich zaliczały się na przykład: Austria[95], Grecja[96], Dania[97], Szwecja[98] i Włochy[99].

---

[95] W tym kraju, z dniem 1 stycznia 2000 roku wprowadzono ograniczenia w zakresie nabywania przez cudzoziemców z UE mieszkań i domów na cele rekreacyjne położone na terenie Tyrolu. Poza tym obszarem obywatele Unii byli traktowani na tych samych zasadach co obywatele Austrii (a oni, jak i cudzoziemcy, chcąc kupić grunty rolne i leśne, musieli posiadać zgodę komisji do spraw obrotu nieruchomościami dla danego landu). Inaczej traktowano cudzoziemców spoza UE. Od nich wymagano zezwolenia Urzędu Obrotu Gruntem (*Grundverkehrsbehoerden*). Zgoda dotyczyła zakupu „nieruchomości na budowę oraz na uzyskanie służebności na gruntach zabudowanych i nie zabudowanych, użytkowania wieczystego, dzierżawy, jak również nabywania udziałów w spółkach posiadających grunty leśne lub rolne, bądź też mających roszczenie o przeniesienie własności takiej nieruchomości. *Informator o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców*, Centrum Informacji Europejskiej, Warszawa czerwiec 2000; J. J. Skoczylas, *Cywilnoprawny*..., op. cit., s. 290.

[96] Wprowadzenie barier w Grecji podyktowane było przede wszystkim względami bezpieczeństwa kraju. O zgodę ministra obrony narodowej na nabycie terenów (w tym wysp) położonych w strefie nadgranicznej musieli ubiegać się obywatele Grecji, Cypru oraz innych krajów Unii Europejskiej. Zezwolenie ministra spraw wewnętrznych, rolnictwa oraz obrony narodowej potrzebne było w celu najmu, dzierżawy i obrotu nieruchomościami miejskimi. Ograniczeniom podlegały także nieruchomości, które miały istotne znaczenie dla obrony narodowej, kultury i historii Grecji. Bez zezwolenia mogli kupować nieruchomości cudzoziemcy stale mieszkający w Grecji. Majątek ten musiał być jednak niezbędny do wykonywania zawodu lub przeznaczony był na zamieszkanie. Pozwoleń nie wydawano na nabycie drugiego domu i nieruchomości na cele „czysto inwestycyjne". Ibidem oraz J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie*…, op. cit., s. 212–214.

[97] Ustawodawstwo duńskie (ustawa rolna – Landbrugsloven, rozporządzenie o ustawie rolnej nr 598 z 15 lipca 1999 roku, rozdział V „Nabywanie nieruchomości rolnych", przepisy lokalne) przewidywało ograniczenia w kwestii nabywania przez cudzoziemców nieruchomości na cele rekreacyjne (tzw. letnie rezydencje). Zezwolenie wydawane było przez ministra sprawiedliwości pod warunkiem, że obcokrajowiec udowodnił swój „silny" związek z Danią. Rezydencje nie mogły służyć stałemu zamieszkaniu (nie można było ich wynajmować). Przeniesienie się do niej na stałe wymagało zezwolenia ministra ochrony środowiska. Na zgodę tę mogły liczyć tylko osoby niepracujące i będące właścicielem nieruchomości letniskowej od co najmniej 8 lat (przepisy te dotyczyły zarówno Duńczyków, jak i cudzoziemców). Inne restrykcje odnosiły się do nabycia nieruchomości rolnej przez cudzoziemca. Ustawodawstwo zobowiązywało wówczas taką osobę do spełnienia kilku warunków: posiadania obywatelstwa UE lub państw EOG, wykształcenia rolniczego, stałe zamieszkiwanie w gospodarstwie przez okres 6 miesięcy po jego zakupie i osobiste jego prowadzenie. Z kolei zakup nieruchomości przeznaczonych na działalność gospodarczą lub zamieszkanie przez obywateli Unii i spółki z siedzibami w tych państwach wymagało zezwolenia ministra sprawiedliwości (tylko wówczas, gdy kupujący nie mieli prawa stałego pobytu i zameldowania w Danii przez okres co najmniej 5 lat). Przepisy przewidywały również możliwości zwolnienia z obowiązku ubiegania się o pozwolenie (dotyczyło to na przykład: pracowników, obywateli UE lub EFTA zatrudnionych i pobierających wynagrodzenie w Danii oraz tych, którzy osiedlili się lub chcą prowadzić działalność gospodarczą na terenie Danii). Ibidem. Więcej na temat obrotu gruntami rolnymi w Da-

3. Skala zainteresowania cudzoziemców kupnem nieruchomości w Polsce

3.1. Zezwolenia wydane cudzoziemcom na zakup nieruchomości rolnych przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi

Do nowelizacji ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w 2004 roku minister właściwy do spraw rozwoju wsi (minister rolnictwa i rozwoju wsi, a wcześniej minister rolnictwa i gospodarki żywnościowej) był jednym z organów[100] wydających zgody na kupno gruntów rolnych.

Ustawa z 1920 roku nie określała kryteriów, jakimi powinien kierować się minister właściwy do spraw rozwoju wsi, udzielając zezwolenia na nabycie nieruchomości. Działając w zgodzie z art. 1a powyższego aktu prawnego, organ ten sam wyznaczał sobie priorytety w tej dziedzinie. Zgodnie z nimi oficjalną zgodę otrzymywały osoby, które:

– mogły potwierdzić swoje ścisłe związki z Polską (na przykład posiadały polskie pochodzenie, kartę stałego pobytu lub pozostawały w związku małżeńskim z polskim obywatelem);
– deklarowały użytkowanie nabytych gruntów zgodnie z ich przeznaczeniem;
– oraz zapowiedziały prowadzenie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich zwiększając na nich zatrudnienie[101].

Minister, wydając decyzję, brał pod uwagę także odbiór społeczny.

Realizując powyższe zadanie, minister właściwy do spraw rozwoju wsi przeanalizował łącznie 4039 wniosków cudzoziemców o nabycie nieruchomości rolnych, w latach 1990–2007. W okresie tym najwięcej podań minister rozpatrzył po 2004 roku. Stanowiły one łącznie 42% wszystkich wniosków.

---

nii czyt. A. Kołodziej, *Regulacje prawne dotyczące obrotu gruntami rolnymi w Danii*, „Agrobiznes" 2000, nr 2, file:///d:/Documents%20and%20Settings/wojtek/Ustawienia%20lokalne/Temp/wz6053/offline/2000_02/2.html (6.05.2006).

[98] Na obszarze tego państwa obowiązywały przepisy przewidujące konieczność uzyskania zezwolenia na zakup nieruchomości rekreacyjnych, gospodarstw rolnych i gruntów zabudowanych o statusie dzierżawy wieczystej lub czasowej. Zgodę wydawał organ reprezentujący władzę państwową w terenie. Wymagana była ona od osób niezamieszkujących na terenie Szwecji. Zwolnieni z tego obowiązku byli natomiast: „cudzoziemcy mający domicyl w Szwecji, zamieszkujący w tym państwie przez ostatnie 5 lat lub pozostający w związku małżeńskim z osobą, która nie musi mieć zezwolenia, osoby prawne (utworzone na mocy prawa szwedzkiego) z zastrzeżeniem, że co najmniej 40% kapitału i 20% głosów nie znajduje się w rękach cudzoziemców". J. J. Skoczylas, *Cywilnoprawny*…, op. cit., s. 300.

[99] We Włoszech wymagane było zezwolenie na nabycie nieruchomości położonych w strefie przygranicznej. Poza tym obywatele Unii traktowani byli na tych samych zasadach co obywatele włoscy. Ibidem, s. 301–302.

[100] Decyzje w tej sprawie podejmowali także minister właściwy do spraw wewnętrznych oraz minister obrony narodowej. Obecnie leży to w gestii ministra właściwego do spraw wewnętrznych przy braku sprzeciwu ze strony ministra właściwego do spraw rozwoju wsi i ministra obrony narodowej (jest to tzw. milcząca zgoda).

[101] M. Firek, A. Szczurówna, *Sprzedaż ziemi cudzoziemcom*, „Agroprzemiany" 2002, nr 12.

Tabela 84

Liczba wniosków skierowanych do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi i wydane zgody na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców (wraz z powierzchnią) w okresie od 1990 do 2007 roku

Rok	Liczba wniosków	Obszar gruntów objętych wnioskiem (w ha)	Liczba wydanych zgód	Obszar gruntów objętych zgodą (w ha)
1990	30	1 316	–	–
1991	43	1 229,2	2	3,8
1992	84	3 076,1	2	6,4
1993	109	790,7	28	122,8
1994	64	641,2	10	53,2
1995	97	1 065,3	29	134,9
1996	267	1 684,9	63	156,7
1997	284	621,8	105	169,6
1998	223	1 827,71	135	429,43
1999	226	838,29	140	242,37
2000	202	697,37	129	192,65
2001	227	2 075,94	156	353,23
2002	222	1 062,99	121	310,33
2003	248	1 225,2	179	479,83
2004	433	4 210,35	329	1 171,71
2005	420	3 808,84	377	978,39
2006	424	3 478,38	248	564
2007	436	5 447,42	251	264,4
Razem	**4 039**	**35 097,69**	**2 304**	**5 633,74**

Źródło: Departament Gospodarki Ziemią, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, „Biuletyn Informacyjny" wydany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2007, nr 2–3, s. 11.

Liczba pozytywnych zezwoleń stanowiła 57% wszystkich skierowanych do ministra resortu rolnictwa wniosków. Od 1990 do 2007 roku wydał on łącznie 2304 korzystnych decyzji dla cudzoziemców (wyjątkiem był jedynie 1990 rok, kiedy minister rolnictwa i gospodarki żywnościowej nie wyraził żadnej zgody na zakup gruntów rolnych przez cudzoziemców).

Współczynnik negatywnych opinii ministra właściwego do spraw rozwoju wsi ukształtował się na niższym poziomie. W ciągu dziewięciu lat, licząc od 1990 roku, nie zaaprobował on około 35% wniosków cudzoziemców, a 29% nie leżała w jego gestii. W nowym stuleciu liczba odrzucanych wniosków była nieco mniejsza[102]. Brak

[102] Dla przykładu w: 2002 roku sprzeciw objął 64 podania (czyli 28,82% wszystkich złożonych), rok później – 44 wnioski (17,74%), w 2004 roku – 104 (24%), w 2006 roku – 119 próśb (28%). *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w 2002 roku*, „Biuletyn Informacyjny", op. cit., s. 19; M. Świtka, *Nabywanie nieruchomości…*, op. cit., s. 12; Pilarczyk, *Ustawa o ustroju rolnym ogranicza zakup ziemi przez cudzoziemców*, http://finanse.wp.pl/POD,1,wid,7876054,wiadomosc.html?ticaid=127ce (5.09.2006).

zgody ministra dotyczył przede wszystkim podań obejmujących grunty o dobrej jakości, wyjątkowym położeniu i znacznej powierzchni.

Obszar objęty wnioskami, w okresie 18 lat, wyniósł 35 097,69 ha gruntów, z czego tylko 16% otrzymało pozytywną rekomendację ministra (5633,74 ha). Na jedno zezwolenie przypadało wówczas średnio 2,4 ha ziemi uprawnej[103].

Nieruchomości rolne, którymi interesowali się cudzoziemcy, położone były najczęściej w zachodniej części kraju. I tak, w 2002 roku ponad 40% podań złożonych do ministra rolnictwa i rozwoju wsi dotyczyła województw: zachodniopomorskiego (30 wniosków z 222), dolnośląskiego (24), wielkopolskiego i opolskiego (po 19)[104]. Poza tymi terenami powodzeniem cieszyły się także ziemie w województwie małopolskim. Po upływie kolejnych dwóch i czterech lat preferencje się nie zmieniły. Nadal chętnie kupowano ziemię w wyżej wymienionych województwach, niemniej jednak odnotowano większy popyt na grunty rolne w: mazowieckiem, śląskiem i warmińsko-mazurskiem.

Wnioskodawcy i kupujący mieli najczęściej obywatelstwo Unii Europejskiej. Pochodzili oni głównie z Niemiec, Holandii, Austrii i Wielkiej Brytanii. Wśród nich pozycję dominującą posiadali obywatele niemieccy. Do nich trafiło bowiem ponad 50% wszystkich zezwoleń wydanych cudzoziemcom w 1997 roku (uzyskali 54 zgody ze 105 ogólnie wydanych, w tym 48 z nich otrzymały osoby fizyczne, a 6 prawne)[105]. Z kolei w latach 2002–2004 współczynnik złożonych przez obywateli Niemiec wniosków w stosunku do łącznej ich liczby kształtował się na poziomie powyżej 40%, a w 2006 roku spadł do 31%[106]. Mniej wniosków pochodziło od obywateli: Holandii (112 podań w latach 2002–2004)[107], Austrii (56) oraz Danii, Francji i Wielkiej Brytanii.

Od 1997 roku, poza wnioskami o nabycie gruntów rolnych do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi kierowane były również prośby o zakup przez zagranicznych nabywców udziałów lub akcji w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych. Wynikało to z art. 3e ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 1920 roku.

W ramach tych czynności minister rozpatrzył w sumie 493 wnioski, obejmujące powierzchnię 42 288,59 ha (w okresie od 1997 do 2007 roku). W stosunku do ponad

---

[103] W 1991 roku – 1,9 ha, w 1992 roku – 3,2 ha, w 1993 roku – 4,38 ha, w 1994 roku – 5,3 ha, w 1995 roku – 4,6 ha, w 1996 roku – 2,5 ha, w 1997 roku – 1,6 ha, w 1998 roku – 3,18 ha, w 1999 roku – 1,73 ha, w 2000 roku – 1,5 ha, w 2001 roku – 2,26 ha, w 2002 roku – 2,56 ha, w 2003 roku – 2,68 ha, w 2004 roku – 3,55 ha, w 2005 roku – 2,59 ha, w 2006 roku – 2,27 ha, w 2007 roku – 1,06 ha.

[104] *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w 2002 roku*, „Biuletyn Informacyjny", op. cit., s. 19.

[105] H. Dowda, *Uwolniona ziemia*, „Business Forum" 1998, nr 6.

[106] W 2002 roku złożyli 92 podania na 222, w 2003 roku 109 na 248, a rok później 189 z ogólnej liczby 433 wniosków. W 2006 roku Niemcy skierowali 130 próśb o wydanie zgody. *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w 2002 roku*, „Biuletyn Informacyjny", op. cit., s. 19; M. Świtka, *Nabywanie nieruchomości…*, op. cit., s. 12; Pilarczyk, *Ustawa o ustroju rolnym ogranicza zakup ziemi przez cudzoziemców*, http://finanse.wp.pl/POD,1,wid,7876054,wiadomosc.html?ticaid=127ce (5.09.2006).

[107] W 2002 roku – 28, w 2003 roku – 36, w 2004 roku 48, a dwa lata później – 57. Ibidem.

połowy z nich (293) wyraził decyzję pozytywną. Pozostała część wniosków nie dostała akceptacji ministra[108] lub nie leżała w jego gestii.

Analizując liczbę składanych przez cudzoziemców wniosków o zakup udziałów lub akcji w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych, można było zauważyć, iż od 2004 roku ich liczba diametralnie zmniejszyła się (z 40 do 1 trzy lata później). Zjawisko to związane było z faktem zwolnienia z obowiązku ubiegania się o zezwolenie na zakup nieruchomości[109] przez przedsiębiorców i obywateli z państw EOG po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Podania zaakceptowane przez ministra objęły 15% gruntów (tj. 6336,33 ha), o które starali się cudzoziemcy. Najwięcej wnioskowanego terenu przyznano w: 1999 roku (2512,85 ha gruntów, co stanowiło 52,63% terenów objętych prośbą), 2004 roku (1056,15 ha – 53,88%) i 2005 roku (67,43 ha – 97,86%). Łącznie, w tych trzech latach, powierzchnia gruntów przyznana cudzoziemcom na podstawie zezwoleń stanowiła 57% całego areału objętego zgodami w latach 1997–2007 (na podstawie danych z tabeli 85). Należy jednocześnie podkreślić, że w ostatnim badanym roku minister nie zaakceptował ani jednego wniosku.

Tabela 85

Zgody na nabycie akcji lub udziałów w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych w latach 1997–2007

Rok	Liczba wniosków	Obszar gruntów objętych wnioskiem (w ha)	Liczba wydanych zgód	Obszar gruntów objętych zgodą (w ha)
1997	128	9 912,34	52	558,18
1998	61	18 444,39	37	177,27
1999	64	4 773,96	40	2 512,85
2000	47	805,07	28	178,4
2001	54	1 805,47	23	168,74
2002	71	1 111,78	28	310,89
2003	42	3 387,77	42	1 305,38
2004	40	1 960,11	29	1 056,15
2005	12	68,902	11	67,43
2006	7	15,6173	3	1,0417
2007	1	3,1997	0	0
Razem	**527**	**42 288,609**	**293**	**6 336,33**

Źródło: Departament Gospodarki Ziemią, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, „Biuletyn Informacyjny" wydany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2007, nr 2–3, s. 12.

Podobnie jak w przypadku wnioskodawców starających się o zakup nieruchomości rolnych, również i w stosunku do zainteresowanych kupnem udziałów lub akcji

[108] W 2002 roku minister negatywnie rozpatrzył 14 wniosków z 71 złożonych (co stanowiło 19,71%), a w 2003 roku 9 z ogólnej liczby 63 (14,28%).

[109] Poza pewnymi wyjątkami, o których była mowa w ustawie.

w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości, prym wiedli obywatele UE. Na przykład, w 2002 roku na 71 złożonych wniosków 25 z nich należało do obywateli Niemiec, 13 – Holandii i 5 Szwecji. Rok później w czołówce nadal znajdowali się obywatele: Niemiec (22 wnioski) i Holandii (11)[110]. W obu omawianych okresach wyróżniali się także obywatele USA (w 2002 roku 7 wniosków, a w 2003 roku 8).

Największym zainteresowaniem nabywców cieszyły się udziały lub akcje w spółkach posiadających grunty w województwach: małopolskim, dolnośląskim, zachodniopomorskim, śląskim i wielkopolskim.

3.2. Zezwolenia wydane cudzoziemcom na zakup nieruchomości przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych[111]

Minister właściwy do spraw wewnętrznych, zgodnie z ustawą z 1920 roku (według tekstu jednolitego z 2004 roku), był organem podejmującym decyzje administracyjne (przy braku sprzeciwu ze strony ministra obrony narodowej oraz ministra właściwego do spraw rozwoju wsi) w sprawie nabycia przez obcokrajowców nieruchomości oraz akcji lub udziałów w spółkach handlowych będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości.

W latach 2000–2007 do ministra wpłynęło łącznie 15 374 wniosków od cudzoziemców zainteresowanych kupnem w Polsce nieruchomości oraz udziałów i akcji. Wobec 76% podań decyzja była pozytywna. Największa część zaakceptowanych wniosków związana była z nabyciem nieruchomości. Z 11 699 ogólnej liczby wydanych zezwoleń 8903 z nich dotyczyła majątku nieruchomego o powierzchni 22 378 ha[112]. Znacznie mniejsza ilość zgód dotyczyła zakupu lokali. Przez okres 8 lat minister wydał ich 925. Obejmowały one powierzchnię 825 785,59 m^2. Pozostała część pozytywnie zaopiniowanych podań dotyczyła nabycia akcji lub udziałów w spółkach handlowych będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości oraz zakupu akcji lub udziałów w spółkach handlowych, będących właścicielem lokali. W przypadku pierwszej grupy minister wyraził formalną zgodę wobec 1836 wniosków obcokrajowców obejmujących 36 105,68 ha gruntów. Z kolei pozytywną opinię kupna akcji lub udziałów w spółkach handlowych, będących właścicielem lokali, uzyskało 35 wniosków o powierzchni 34 439,22 m^2.

Poza wyżej wymienionymi zezwoleniami minister zaakceptował także 337 promes dla cudzoziemców.

---

[110] *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w 2002 roku*, „Biuletyn Informacyjny", op. cit., s. 19; M. Świtka, *Nabywanie nieruchomości*…, op. cit., s. 12; Pilarczyk, *Ustawa o ustroju rolnym ogranicza zakup ziemi przez cudzoziemców*, http://finanse.wp.pl/POD,1,wid,7876054,wiadomosc.html?ticaid=127ce (5.09.2006).

[111] Podrozdział przygotowany na podstawie analizy sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji ustawy z 1920 roku za lata 1999–2007.

[112] W ciągu 18 lat, licząc od 1990 roku, minister wystawił ogółem 22 496 zgód na zakup majątku nieruchomego o powierzchni 44 371 ha.

W toku postępowania administracyjnego, na szczeblu ministerstwa spraw wewnętrznych i administracji, część wniosków otrzymało opinię negatywną (1764 decyzji w latach 2000–2007) oraz zostało umorzonych (2149).

Tabela 86

Liczba wniosków, która wpłynęła do MSWiA oraz rozstrzygnięcia administracyjne ministra na rzecz cudzoziemców w latach 2000–2007

Rok	Liczba wniosków, która wpłynęła do MSWiA	Liczba wydanych zezwoleń*	Liczba decyzji negatywnych	Liczba wydanych promes	Liczba umorzonych postępowań	Liczba decyzji		
						uchylających dotychczasowe decyzje	zmieniających decyzje	po ponownym rozpatrzeniu wniosku
2000	2 690	2 009	251	74	157	19	46	50
2001	2 578	2 053	169	83	187	20	50	42
2002	2 414	2 224	267	63	205	39	72	35
2003	2 652	2 199	266	64	187	25	42	36
2004	1 620	1 364	303	30	699	37	33	49
2005	1 113	663	168	11	230	19	19	21
2006	1 165	604	160	5	261	10	11	21
2007	1 142	583	180	7	223	2	14	18
Razem	**15 374**	**11 699**	**1 764**	**337**	**2 149**	**171**	**287**	**272**

* Na nabycie nieruchomości, lokali, akcji lub udziałów w spółkach handlowych będących właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html).

Cudzoziemcy przebywający w Polsce starali się o przejęcie na własność nieruchomości gruntowych (w tym rolnych i leśnych) położonych w naszym kraju. Wnioski w tej sprawie były najliczniejsze. Stąd też największa ilość zgód wydawanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych dotyczyła właśnie tego mienia.

Liczba pozytywnie przyjętych wniosków, w latach 2000–2007, przekroczyła 8900, a zezwolenia obejmowały powierzchnię 22 378 ha gruntów. Cechą charakterystyczną dla tej grupy majątku było to, iż zdecydowanie więcej zgód otrzymywali cudzoziemcy przed akcesją Polski do UE. Po 2004 roku ich liczebność spadła, a miało to związek ze zwolnieniem obywateli i przedsiębiorców unijnych z obowiązku ubiegania się o oficjalną zgodę.

Zezwolenia na nabycie nieruchomości gruntowych najczęściej dotyczyły terenów położonych w zachodniej części kraju oraz centrum. Pierwszeństwo posiadały województwa: mazowieckie, śląskie, dolnośląskie, wielkopolskie i łódzkie. Obszary te zdominowały ponad 50% powierzchni objętej zgodami. Wśród nich prym wiodło mazowieckie.

W województwie mazowieckim (w okresie 2000–2007) wydano zgody na zakup ogółem 4065,24 ha gruntów, co stanowiło około 18% całej powierzchni pozytywnie zaopiniowanej w tym czasie. Przez 6 lat teren ten zajmował pierwsze miejsce pod względem wielkości obszaru objętego zezwoleniami, wyłączając rok 2005 i 2007. Rozmiar hektarów gruntów, na które uzyskali pozwolenie cudzoziemcy jednak się zmniejszał. Było to zauważalne od 2004 roku (w 2005 roku zgody dotyczyły 186,55 ha, rok później 145,17 ha. W 2007 roku poziom ten spadł do liczby 53,35 ha, która była prawie dwudziestokrotnie mniejsza niż w 2002 roku, kiedy to zezwolenia objęły największą powierzchnię w badanym okresie).

Część zezwoleń na zakup nieruchomości gruntowych dotyczyła posiadłości rolnych i leśnych. Województwo mazowieckie nie odgrywało jednak w tym segmencie wiodącej roli. W latach 2001–2007 na teren ten przypadło 13% całej powierzchni nieruchomości rolnych i leśnych objętych zezwoleniami (łącznie 593,12 ha).

Poza tym obszarem obcokrajowcy skłonni byli kupować nieruchomości także w województwach: śląskim, wielkopolskim i dolnośląskim. Powierzchnia objęta zezwoleniami na tych terenach, w stosunku do ogólnej, na które wydano zgody, przekraczała w każdym z nich 9% (w latach 2000–2007).

Na terenach województw śląskiego i wielkopolskiego zezwolenia dotyczyły obszarów o bardzo zbliżonej powierzchni. I tak, na obszarze pierwszego z nich dopuszczono do sprzedaży 2263,62 ha, a drugiego 2430,32 ha. W województwie śląskim najwięcej hektarów objęły zgody wydane przed akcesją Polski do Unii Europejskiej. Dotyczyło to lat 2001–2002. Wówczas powierzchnia zaoferowana do sprzedaży wyniosła łącznie 1081 ha, co stanowiło 48% całego areału objętego zezwoleniami w latach 2000–2007. Spadek odnotowano po 2004 roku, kiedy to w ciągu kolejnych 36 miesięcy pozwolono na nabycie 165,24 ha gruntów. Tendencja ta charakterystyczna była także dla województwa wielkopolskiego. Na jej terenie, w latach 2005–2007, zgody dotyczyły 141,19 ha. Powierzchnia ta była pięciokrotnie mniejsza, od tej, która była przedmiotem pozwoleń w 2002 roku.

W obu województwach obcokrajowcy otrzymywali ponadto zezwolenia na zakup nieruchomości rolnych i leśnych. Wielkość areału zaakceptowanego do sprzedaży na terenie województwa śląskiego wyniosła 381,29 ha, a wielkopolskiego – 329,95 ha (od 2001 do 2007 roku).

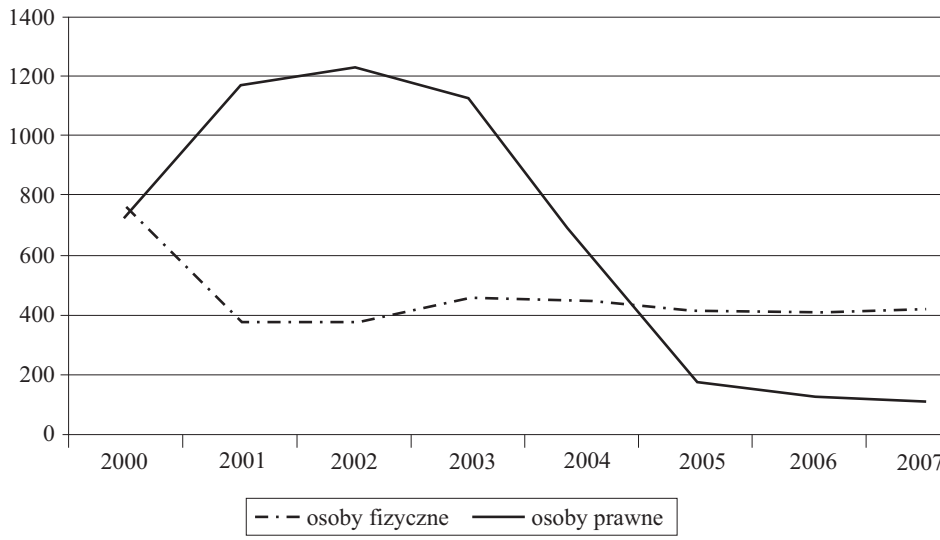
Czwartym w kolejności terenem, który przyciągnął największą uwagę cudzoziemców było dolnośląskie. W województwie tym wnioski przyjęte przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych dotyczyły ogółem 2059,86 ha gruntów (2000–2007). Około 40% z nich przyznana została w latach 2003–2004, kiedy to obcokrajowcy otrzymali zgody na łączną powierzchnię 815,56 ha. Zagraniczni wnioskodawcy zainteresowani byli również zakupem ziemi rolnej i leśnej w tym województwie. Najwięcej osób, skłonnych nabyć ten rodzaj mienia, było w 2004 i 2005 roku. Wówczas minister pozytywnie zaopiniował podania na 85,62 ha i 129,24 ha (czyli 58% całej powierzchni gruntów rolnych i leśnych objętych zezwoleniami w dolnośląskiem od 2001 do 2007 roku).

Z kolei najmniejszy popyt na nieruchomości gruntowe cudzoziemcy przejawiali na terenach położonych we wschodniej części kraju (dotyczyło to lat 2000–2007). Do

nich należały województwa: lubelskie, podlaskie i podkarpackie. Areał objęty zgodami na tych trzech obszarach wyniósł w kolejności: 319,5 ha, 445,8 ha i 494,83 ha. Znikome zainteresowanie dotyczyło również nabycia nieruchomości rolnych i leśnych usytuowanych w tych regionach. Łącznie powierzchnia pozytywnie zaopiniowanych wniosków w każdym z tych województw równa była: 1,7%, 2,8% i 1,4% ogólnego obszaru ziem rolnych i leśnych, na które wydano zezwolenia w latach 2001–2007.

Nabyciem nieruchomości gruntowych zainteresowane były zarówno osoby prawne, jak i fizyczne. Do pierwszych z wymienionych podmiotów trafiło 59% zgód (5266 – w latach 2000–2007), a resztę zagospodarowały osoby fizyczne (3637).

Wykres 29. Liczba wydanych zezwoleń na nabycie nieruchomości gruntowych w latach 2000–2007 z podziałem na osoby prawne i osoby fizyczne



Źródło: Na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html).

Wnioskodawcy reprezentowali 89 państw. Poza nimi znalazło się w tym gronie także trzech bezpaństwowców. Przeważali obywatele Unii Europejskiej, a wśród nich: Niemiec, Holandii, Francji i Finlandii.

Pierwsza dwójka w tym gremium miała pozycję dominującą. Obywatele Holandii i Niemiec na podstawie zezwoleń otrzymali możliwość zakupu największej powierzchni gruntów. W okresie od 2000 do 2007 liczba udzielonych im pozytywnych zgód wraz z obszarem wyniosła kolejno: 1393 pozwoleń na 5849,68 ha oraz 2934 na 5773,77 ha. Na pozostałych miejscach uplasowali się obywatele: Francji (z wynikiem 529 zezwoleń na 1839,63 ha), Finlandii (81 zezwoleń na 1406,47 ha), Szwecji (387 zezwoleń na 1009,46 ha), Danii (359 zezwoleń na 844,27 ha), Włoch (290 zezwoleń na 773,09 ha), Belgii (261 zezwoleń na 676,51 ha) i Wielkiej Brytanii (300 zezwoleń

na 604,05 ha). Poza Europą inicjatywa nabycia nieruchomości gruntowych w Polsce należała do obywateli USA. To oni, w okresie 8 lat, otrzymali ogółem 405 oficjalnych decyzji ministra na zakup 734,17 ha. Wśród chętnych do nabycia nieruchomości gruntowych niewielu było naszych wschodnich sąsiadów (nienależących do UE). Zezwolenia dla obywateli Białorusi, Rosji i Ukrainy nie przekroczyły 55 ha (dla każdej z nich w latach 2000–2007).

Osoby fizyczne i prawne, pozbawione polskiego obywatelstwa, w ramach podań o nabycie nieruchomości gruntowych wnioskowały o zakup ziem rolnych i leśnych. Z ogólnej powierzchni nieruchomości gruntowych, na których zakup zgodził się minister, mienie rolne i leśne stanowiło 24% (lata 2001–2007). W okresie tym stosunkowo najwięcej zaakceptowanych wniosków pochodziło od osób mających obywatelstwo niemieckie i holenderskie. Pierwsi z nich otrzymali 568 zgód na 1197,67 ha[113], co stanowiło 26% ogólnej powierzchni rolnej i leśnej objętej zezwoleniami. Z kolei obywatelom Holandii minister wydał 194 zezwoleń w odniesieniu do 1057,014 ha[114]. Poza nimi o grunty te wnioskowali także obywatele Francji, Austrii, Belgii, Finlandii i Szwecji.

Nieruchomości rolne i leśne, którymi najbardziej zainteresowani byli cudzoziemcy rozlokowane były na terenie województw: zachodniopomorskiego (zgody objęły teren 662,44 ha, w latach 2001–2007), świętokrzyskiego (648,99 ha) oraz mazowieckiego, śląskiego, dolnośląskiego i wielkopolskiego.

Z dniem wejścia Polski do UE na obywateli i przedsiębiorców z państw należących do EOG, a później także Szwajcarii (od 1 kwietnia 2006 roku), nałożony został obowiązek ubiegania się o zezwolenie na nabycie tzw. drugiego domu[115]. Był to wyjątek od zasady swobodnego przepływu kapitału, który zgodnie z Traktatem Akcesyjnym miał obowiązywać przez okres 5 lat od dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (czyli do 2009 roku).

W pierwszych miesiącach obowiązywania powyższych przepisów, tj. od 1 maja do 31 grudnia 2004 roku, osoby pochodzące z państw EOG otrzymały 73 zezwolenia na zakup tzw. drugiego domu (spośród 168 zezwoleń udzielonych obywatelom tych krajów na nabycie nieruchomości). Majątki, o które wnioskowali cudzoziemcy, położone były przede wszystkim na terenie województw: mazowieckiego (14 zezwoleń), zachodniopomorskiego (9 zezwoleń), warmińsko-mazurskiego, dolnośląskiego

---

[113] W 2001 roku otrzymali oni 57 zezwoleń na 114,9 ha, w 2002 roku 45 zezwoleń na 131,28 ha, w 2003 roku 57 zezwoleń na 105,62 ha, w 2004 roku 112 zezwoleń na 285,16 ha, w 2005 roku 140 zezwoleń na 380,7 ha, w 2006 roku 80 zezwoleń na 82,73 ha, w 2007 roku 77 zezwoleń na 97,285 ha.

[114] Holendrzy w 2001 roku dostali 14 zezwoleń na 63,71 ha, w 2002 roku 11 zezwoleń na 102,79 ha, w 2003 roku 13 zezwoleń na 105,22 ha, w 2004 roku 38 zezwoleń na 219,46 ha, w 2005 roku 52 zezwoleń na 310,82 ha, w 2006 roku 37 zezwoleń na 218,035 ha, a w 2007 roku 29 zezwoleń na 37,11 ha.

[115] Zwolnieni z tego byli jedynie nabywcy, którzy legalnie i nieprzerwanie przez okres 4 lat zamieszkiwali na terenie RP lub gdy zakup „drugiego domu" związany był ze świadczeniem usług turystycznych (art. 8 ust. 2a pkt 2 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców).

i wielkopolskiego (po 8 zezwoleń). Chętni na zakup tzw. drugich domów w zdecydowanej większości pochodzili z trzech państw: Niemiec (im przypadło 50% wszystkich zgód – 37), Austrii (9 zezwoleń) i Szwecji (5).

W kolejnych trzech latach liczba udzielonych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych pozwoleń zwiększyła się (do 129 w 2005 roku, 136 – rok później i 131 w 2007 roku). Powierzchnia tzw. drugich domów, które mogli nabyć obcokrajowcy w okresie pierwszych 24 miesięcy, była niemalże identyczna i wyniosła w kolejności 16,909 ha oraz 16,156 ha. W 2007 roku obszar objęty zezwoleniami wzrósł do 26,09 ha. Wnioskodawcy postanowili zainwestować głównie na terenie województw: mazowieckiego (łącznie w ciągu tych 3 lat zezwolenia objęły – 11,89 ha), wielkopolskiego (8,27 ha), dolnośląskiego (7,95 ha) i śląskiego (7,32 ha). Byli oni obywatelami przede wszystkim: Niemiec (197 zezwoleń na 23,92 ha), Wielkiej Brytanii (48 zgody na 9,51 ha), Austrii (31 zgód na 4,63 ha) i Szwecji (17 zezwoleń na 1,55 ha). Poza nimi zgody ministra właściwego do spraw wewnętrznych otrzymali także obywatele: Danii, Belgii, Grecji, Francji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Norwegii, Portugalii, Słowacji i Włoch.

Oprócz nabycia nieruchomości gruntowych cudzoziemcy wyrażali także chęć wejścia w posiadanie lokali użytkowych oraz mieszkalnych położonych w strefie nadgranicznej. Liczba udzielonych zgód na ich nabycie, w okresie od 2000 do 2007 roku, wyniosła 925. Stanowiła ona 8% wszystkich pozwoleń wydanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w tym czasie. Powierzchnia, którą objęły zgody, równa była 825 785,69 m^2 (na jedno zezwolenie przypadło wówczas 892,74 m^2). Ponad połowa z niej przyznana została w 2002 (149 201,5 m^2) i 2003 roku (341 126,7 m^2).

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej metraż lokali objętych zezwoleniami sukcesywnie się obniżał. Miało to związek ze zmianami w przepisach prawnych, na mocy których z obowiązku ubiegania się o zgody na nabycie lokali zwolnione zostały osoby fizyczne będące obywatelami państw członkowskich EOG oraz osoby prawne będące przedsiębiorcami EOG.

W związku z tymi modyfikacjami spadła także liczba udzielanych przez ministra pozwoleń. W 2005 roku była ona trzykrotnie mniejsza niż w 2004 roku i pięciokrotnie w konfrontacji z danymi z roku 2003. W następnych latach nieco się ona podniosła.

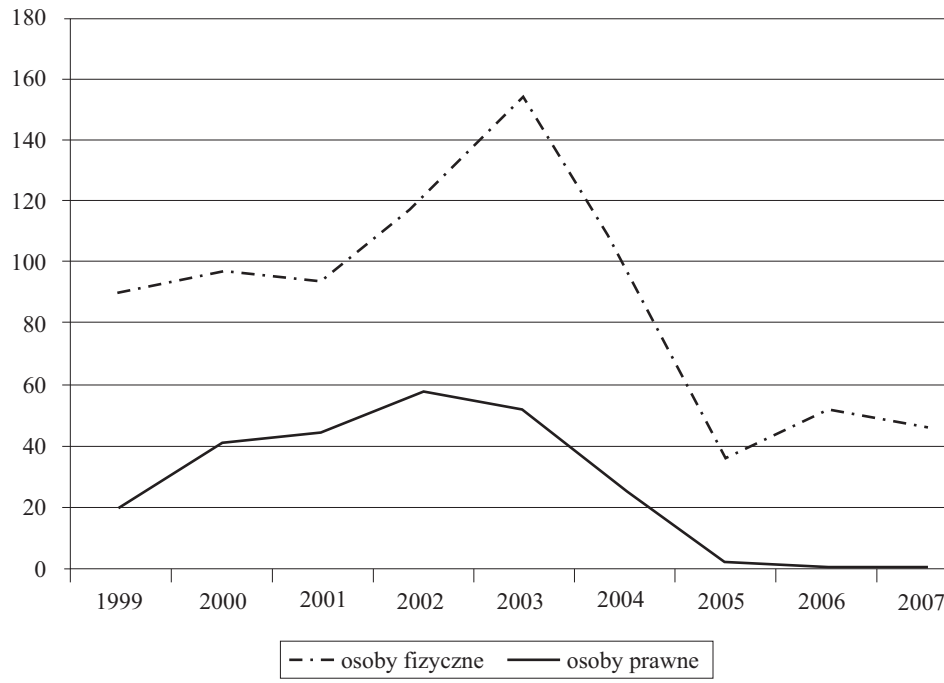
Zgody udzielone na zakup lokali w większości skumulowane były na obszarze czterech województw. Terenom tym przypadło aż 67% całej powierzchni objętej zezwoleniami w latach 2000–2007. Do nich należały województwa: mazowieckie (226 858,9 m^2), śląskie (116 750,38 m^2), pomorskie (111 983,07 m^2) i zachodniopomorskie (103 189,32 m^2). Na uwagę zasługuje fakt, iż znaczna część powierzchni przyznana mocą pozwoleń na tych terytoriach (oprócz pomorskiego) przypadła w 2003 roku. Z kolei w 2006 i 2007 roku dominowały zezwolenia wydawane na kupno lokali w pomorskiem (59% i 53%).

Z punktu widzenia zagranicznych inwestorów mało atrakcyjne okazały się natomiast lokale położone we wschodniej części kraju. Niewielką popularnością cieszyło

się województwo świętokrzyskie. Metraż lokali objętych zgodami na jego obszarze, w stosunku do ogólnej powierzchni, na którą cudzoziemcy otrzymali, zezwolenia wyniósł jedynie 0,016% (czyli 131,6 m^2 w latach 2000–2007). Poza tym terenem cudzoziemcy nie chcieli lokować swego kapitału także w województwach lubelskim (zgody dotyczyły 737,16 m^2, z czego najwięcej w 2003 roku – 401,28 m^2) i podlaskim (wydano zezwolenia na 351,88 m^2 lokali, z których 76% przypadła na 2001 rok).

Nabycie lokali mieszkalnych położonych w strefie nadgranicznej oraz użytkowych leżało w kręgu zainteresowań osób prawnych i fizycznych, z których ci ostatni przejawiali większą aktywność w tym zakresie. Do tego podmiotu trafiło aż 76% wszystkich wydanych zgód w latach 2000–2007 (na 925 zezwoleń 701 należała do osób fizycznych).

Wykres 30. Liczba wydanych zezwoleń na nabycie lokali mieszkalnych położonych w strefie nadgranicznej oraz lokali użytkowych w latach 1999–2007 z podziałem na osoby prawne i osoby fizyczne



Źródło: Na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html).

Minister właściwy do spraw wewnętrznych udzielił zezwoleń na zakup lokali obywatelom 61 państw i bezpaństwowcom (4 zezwolenia na 184,42 m^2). Najliczniej reprezentowana była Holandia. Osoby pochodzące z tego kraju otrzymały 65% powierzchni objętej oficjalnymi zgodami w latach 2000–2007. Uzyskali oni 67 zezwoleń na 534 816,44 m^2, co dało 7982,33 m^2 na jedną zgodę (dotyczyło to okresu od

2000 do 30 kwietnia 2004[116]). Na dalszych miejscach znaleźli się obywatele: Danii (30 zezwoleń na 77 824,64 m^2), Wielkiej Brytanii (25 zezwoleń na 50 890 m^2), Niemiec (256 zgód na 38 528,45 m^2) i USA (35 zezwoleń na 18 537,68 m^2 od 2000 do 2007 roku).

Odnotować ponadto należy, iż pomieszczenia lokalowe cieszyły się także sporym zainteresowaniem wśród naszych wschodnich sąsiadów (2000–2007). Najwięcej oficjalnych zgód otrzymali obywatele Ukrainy. Minister przyznał im 96 zezwoleń na powierzchnię 5672,98 m^2. Następni byli obywatele Rosji (59 zgód na 4215,57 m^2) i Białorusi (24 zezwoleń na 1611,44 m^2, co dało średnio 67 m^2 na jedną zgodę).

W analizowanym okresie ośmiu lat (2000–2007) obcokrajowcy, obok nieruchomości gruntowych i lokali, wnioskowali także o przyznanie oficjalnych zgód na zakup akcji lub udziałów w spółkach handlowych będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości. Na podstawie obowiązujących (do końca kwietnia 2004 roku) przepisów każdy zainteresowany ich nabyciem musiał wcześniej wystąpić o pozwolenie. Zasada ta uległa zmianie z dniem akcesji Polski do UE.

Po 1 maja 2004 roku zwolnieni z wymogu posiadania zezwolenia zostali obywatele oraz przedsiębiorcy z państw EOG, a od 1 kwietnia 2006 roku również Szwajcarzy. Fakt ten oczywiście wpłynął na redukcję liczby wniosków i pozwoleń na kupno tego mienia.

Według oficjalnych danych minister właściwy do spraw wewnętrznych wydał takich zezwoleń łącznie 1871 w latach 2000–2007. Ich udział w ogólnej liczbie zaakceptowanych przez ministra zgód kształtował się na poziomie 16%.

W ramach 1871 pozwoleń 98% z nich objęło zgody na nabycie akcji lub udziałów w spółkach handlowych będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości. Pozostała część, czyli 35 zezwoleń, odnosiła się do zakupu akcji lub udziałów w spółkach handlowych będących właścicielem lokali.

W latach 2000–2007 na zakup pierwszego mienia minister wydał 1836 pozwoleń na ogólną powierzchnię 36 105,68 ha. Ponad 65% tego obszaru zaaprobowana została od 2002 do 2004 roku[117]. Potem nastąpiła deprecjacja (w 2005 roku zezwolenia objęły już powierzchnię ponad dziesięciokrotnie mniejszą niż w poprzednich latach, a dwa lata później w porównaniu do 2004 roku obszar zmniejszył się o 7455,38 ha).

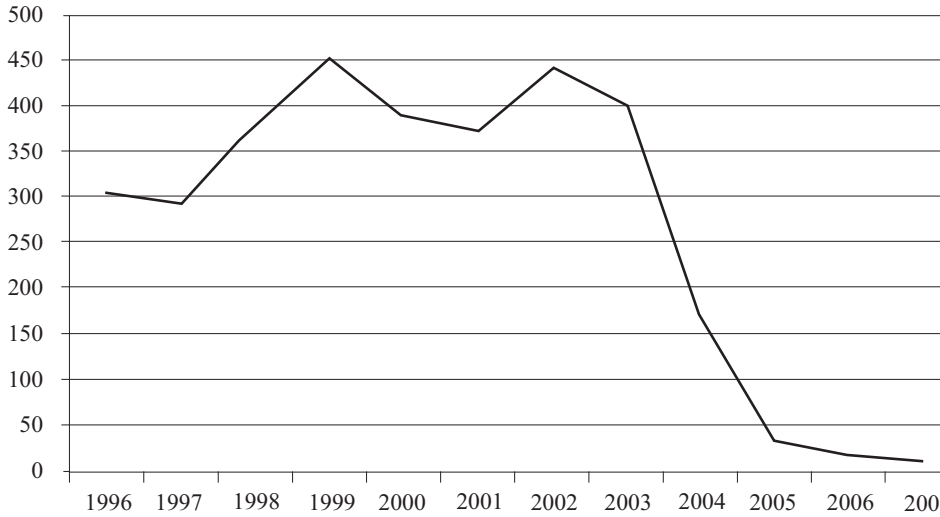
Pod względem rozmieszczenia przestrzennego zezwolenia (z uwzględnieniem powierzchni) zdominowały zachodnią część Polski. Prymat należał do województwa śląskiego. Na jego terenie cudzoziemcy otrzymali pozwolenia na zakup 7813,5 ha, co stanowiło 21,6% ogólnej powierzchni objętej zezwoleniami na nabycie akcji lub

---

[116] Holendrzy, podobnie jak inni obywatele EOG, po 1 maja 2004 roku nie musieli starać się o zezwolenie w tym zakresie.

[117] W przypadku 2004 roku zezwolenia objęły łącznie 7586,61 ha, z czego 7215,07 ha przyznano w terminie do 30 kwietnia 2004 roku, a po 1 maja 371,54 ha.

Wykres 31. Liczba zezwoleń na nabycie lub objęcie akcji lub udziałów w spółkach handlowych będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości w latach 1996–2007



Źródło: Na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html).

udziałów w spółkach handlowych będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości (w okresie od 2000 do 2007 roku). Poza nim zagraniczni akcjonariusze lokowali także swoje finanse na obszarze województwa dolnośląskiego, gdzie zaakceptowane wnioski objęły swym zasięgiem 3949,77 ha tego województwa (z czego 66% przyznano w 2002 – 1340,3 ha i 2003 roku – 1235,07 ha).

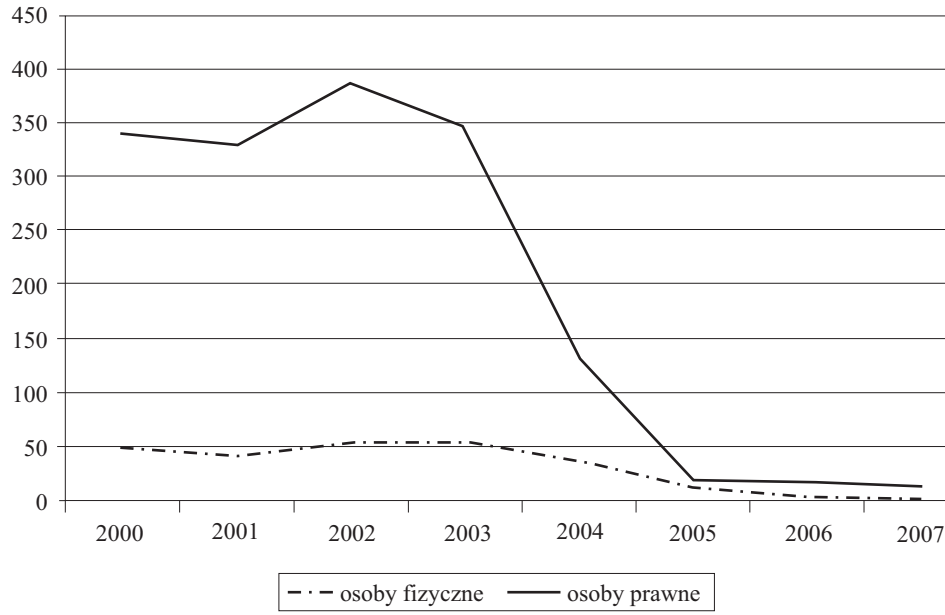
Grunty na nabycie akcji lub udziałów w spółkach handlowych będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości przyznano także na terenach województw: mazowieckiego (3763,05 ha), świętokrzyskiego (3547,19 ha, z czego 55% przypadło na rok 2003) i wielkopolskiego (3307,9 ha). Małym uznaniem cieszyły się natomiast nieruchomości położone w województwach: podlaskim (531,7 ha), podkarpackim (659,23 ha), lubelskim, opolskim i kujawsko-pomorskim.

Posiadaczami zezwoleń były przede wszystkim osoby prawne. 86% spośród wszystkich wydanych zgód przeznaczona była właśnie dla nich (lata 2000–2007).

Chętni do zainwestowania pochodzili z 51 państw. Grupę tę zasilił także jeden bezpaństwowiec (zgoda objęła 1,58 ha – udzielona została w 2004 roku). Najliczniejsze grono reprezentowało kapitał: niemiecki, holenderski, francuski i amerykański. I tak, obywatelom Niemiec przyznano 457 zgód na 7523,12 ha (w okresie od 2000 do 30 kwietnia 2004 roku), Holandii – 322 zezwolenia na 7486,44 ha (oraz obywatelowi Antylii Holenderskich[118] 1 zgodę na 5056,05 ha w 2004 roku), Francji

[118] Holenderskie terytorium autonomiczne.

Wykres 32. Liczba wydanych zezwoleń na nabycie lub objęcie akcji lub udziałów w spółkach handlowych będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości w latach 2000–2007 z podziałem na osoby prawne i fizyczne



Źródło: Na podstawie sprawozdań Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html).

– 115 zezwoleń na 3470,54 ha oraz USA – 150 pozwoleń na 2672,37 ha (od 2000 do 2007 roku).

Dużej popularności wśród cudzoziemców nie zdobyły natomiast akcje lub udziały w spółkach handlowych będących właścicielem lokali. Stanowiły one niewielki procent wśród wszystkich zgód, które otrzymali obcokrajowcy na zakup akcji lub udziałów w spółkach handlowych będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości.

Od 2000 do 2007 roku minister wydał im 35 zezwoleń na 34 439,22 m^2 (z czego ponad 40% w 2002 roku). Lokale objęte zgodami znajdowały się najczęściej w województwach: mazowieckim (18 350,11 m^2 czyli 53% całego przyznanego metrażu w latach 2000–2007), zachodniopomorskim (3676,7 m^2), lubelskim (3367,73 m^2) i małopolskim (2604,47 m^2).

Zezwolenia na akcje lub udziały w spółkach handlowych będących właścicielem lokali w ponad 90% trafiły do osób prawnych (32 zgody). Posiadacze pozwoleń byli w przeważającej części Europejczykami. Pochodzili oni z 11 państw. Wśród nich byli między innymi obywatele: Holandii (9 zezwoleń na 8965,97 m^2), Cypru (2 zgody na 6461,1 m^2), Austrii (3 zgody na 2255,13 m^2), Niemiec (5 zezwoleń na 1790,18 m^2) oraz Belgii i Irlandii. Poza Starym Kontynentem sześć pozwoleń rozdysponowanych zostało między obywateli USA (5033,86 m^2) i Izraela (6179,83 m^2).

4. Cudzoziemcy – nabywcy nieruchomości na podstawie zezwolenia i bez zezwolenia w świetle rejestru ministra właściwego do spraw wewnętrznych

Ilość wydanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych zezwoleń na zakup nieruchomości w Polsce nie odzwierciedla w sposób bezpośredni skali rzeczywiście nabytych przez cudzoziemców majątków. Rozmiar obrotu mieniem nieruchomym z udziałem obcokrajowców (ich lokalizację oraz powierzchnię) ukazywał dopiero rejestr faktycznie przeprowadzonych transakcji.

Prowadzenie komputerowej bazy danych dotyczącej rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców na podstawie zezwoleń oraz bez nich należało do ministra właściwego do spraw wewnętrznych (zgodnie z rozporządzeniem z dnia 23 listopada 2004 roku[119]).

Rejestr zakupionych nieruchomości tworzony był na podstawie[120]:

– danych przesyłanych przez notariuszy. Na nich spoczywał obowiązek przedkładania ministrowi wypisów z akt notarialnych (w ciągu 7 dni od dnia ich sporządzenia), na podstawie których cudzoziemcy nabyli lub objęli nieruchomości, udziały lub akcje w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości;
– prawomocnych orzeczeń sądu, na mocy których obcokrajowcy weszli w posiadanie nieruchomości;
– odpisów wpisów do rejestru przedsiębiorców dotyczących nabycia lub objęcia udziałów albo akcji.

Warto podkreślić, iż informacje ujęte w rejestrze (liczba zawartych transakcji na podstawie zezwolenia) nie pokrywały się z ilością wydanych przez ministra zgód (dotyczyło to także powierzchni nieruchomości) w danym roku kalendarzowym. Wpływ na to mogło mieć odstąpienie od umowy kupna–sprzedaży lub zawarcie aktu notarialnego w następnym roku po otrzymaniu zezwolenia (strony umowy miały na to dwa lata, licząc od dnia wydania zgody).

Z analizy danych zawartych w rejestrach za lata 2000–2007 wynika, iż cudzoziemcy chętniej inwestowali w lokale i nieruchomości gruntowe niż w akcje lub udziały w spółkach handlowych. Na ogólną liczbę 34 475 zarejestrowanych transakcji 64% dotyczyło wpisów na nabycie gruntów o powierzchni 28 206,56 ha (z czego większość została sprzedana bez pozwoleń), 33% na zakup pomieszczeń lokalowych o powierzchni 2 011 709,38 m^2, a reszta (892 wpisy) związana była z kupnem akcji lub udziałów w spółkach handlowych obejmujących obszar 7550,75 ha.

Cudzoziemcy decydowali się najczęściej na kupno nieruchomości położonych w regionach charakteryzujących się wysokim rozwojem gospodarczym i niską stopą

---

[119] *Rozporządzenie z dnia 23 listopada 2004 roku w sprawie trybu postępowania i szczegółowych zasad prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców*, Dz. U. 2004, Nr 255, poz. 2556.

[120] § 5 powyższego rozporządzenia z 2004 roku (Dz. U. 2004, Nr 255, poz. 2556).

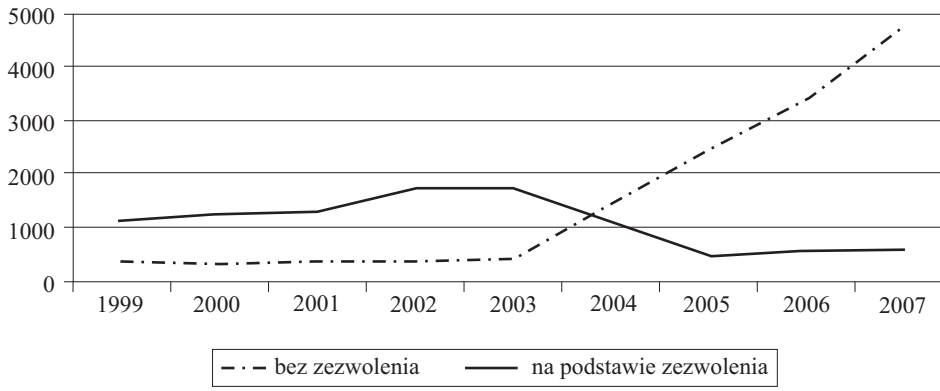
bezrobocia. Swój kapitał lokowali w województwach: mazowieckim, wielkopolskim i śląskim. Rzadko czynili to na obszarach wschodniego pogranicza (lubelskie, podlaskie, podkarpackie). Kupującymi były przede wszystkim osoby prawne (nie dotyczyło to lokali). Nabywcy pochodzili z: Niemiec, Holandii, Wielkiej Brytanii, Włoch, Austrii i USA.

4.1. Zakup nieruchomości gruntowych

W latach 2000–2007 do ministra właściwego do spraw wewnętrznych napłynęło ogółem 22 121 dokumentów świadczących o zawarciu transakcji kupna nieruchomości gruntowych przez cudzoziemców. Dotyczyły one 28 206,56 ha.

Liczba wpisów do rejestru permanentnie wzrastała i w ostatnim badanym okresie była ponad trzykrotnie większa niż w 2000 roku. Wraz z nią rósł także obszar gruntów objętych umowami.

Wykres 33. Liczba wpisów do rejestrów nieruchomości gruntowych nabytych przez cudzoziemców na podstawie zezwolenia i bez obowiązku jego posiadania w latach 1999–2007



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji w 1999–2007 roku ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html).

Do roku poprzedzającego akcesję Polski do Unii Europejskiej przeważały transakcje na podstawie zezwolenia. Stanowiły one 80% wszystkich zarejestrowanych umów. Następnie tendencja ta odwróciła się i już w okresie od 1 maja do 31 grudnia 2004 roku 66% wpisów dokonanych zostało bez oficjalnej zgody. Wówczas 62% ogólnej powierzchni nabytej przez cudzoziemców stało się ich własnością bez obowiązku ubiegania się o zezwolenie. W kolejnych latach trend ten utrzymał się. W 2005 roku wpisy stanowiły już 84% zarejestrowanych przez ministra transakcji (objęły one 2792,1 ha na ogólną powierzchnię 3458,91 ha sprzedanych na podstawie i bez zezwolenia). Dwa lata później ich współczynnik ponownie wzrósł, a obszar ob-

jęty wpisami bez zezwoleń był największy od 2000 roku i wyniósł 6636,09 ha (powierzchnia ta przewyższyła 70-krotnie teren kupiony siedem lat wcześniej).

Tabela 87

Liczba wpisów do rejestrów gruntów nabytych przez cudzoziemców na podstawie zezwolenia i bez obowiązku jego posiadania z uwzględnieniem powierzchni w latach 1999–2007

Rok	Wyszczególnienie	Grunty (w tym rolne) w ha	
		bez zezwolenia	za zezwoleniem
1999	a	366	1147
	b	143,69	1613,65
2000	a	314	1252
	b	94,21	2163,11
2001	a	395	1272
	b	118,42	1932,4
2002	a	369	1701
	b	98,29	2455,78
2003	a	394	1709
	b	94,69	3081,62
2004	a	1437	1117
	b	1411,6	1271,64
2005	a	2457	476
	b	2792,1	666,81
2006	a	3381	545
	b	4544,46	527
2007	a	4737	565
	b	6636,09	318,34

a) liczba wpisów, b) powierzchnia objęta wpisami.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji w 1999–2007 roku *ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców* (www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html).

Zagraniczni inwestorzy kupowali grunty położone przede wszystkim na terenie czterech województw: mazowieckiego, dolnośląskiego, śląskiego i wielkopolskiego. Nie było to żadnym zaskoczeniem, ponieważ na te ziemie wydano najwięcej zezwoleń.

W województwie mazowieckim sprzedano obcokrajowcom 4991,6 ha. Powierzchnia ta stanowiła 17,7% ogółu gruntów kupionych w całym kraju na podstawie zezwolenia i z jego pominięciem, w okresie 2000–2007. Obszar objęty transakcjami w poszczególnych latach nie był stały. Charakterystyczne dla tego województwa (podobnie jak i innych) było załamanie kupna gruntów przez cudzoziemców w 2004 roku. Sytuacja ta była jednak chwilowa i od 2005 roku sprzedaż zaczęła wzrastać, aż w 2007 roku osiągnęła najwyższy poziom od 2000 roku (1006,68 ha).

Po mazowieckim największą sprzedaż odnotowano także w województwach:
– śląskim, na obszarze którego zbyto łącznie 3995,22 ha, z czego 48% w 2007 roku;

– dolnośląskim, gdzie transakcje objęły 3175,02 ha ziemi, czyli 11% łącznej powierzchni gruntów sprzedanych;
– łódzkim – 2587,63 ha, które w ponad 40% zostały nabyte w latach 2006–2007;
– wielkopolskim, w którym obcokrajowcy zakupili 2477,16 ha, z czego 68% od 2004 do 2007 roku.

Z punktu widzenia obcokrajowców mało atrakcyjne okazały się z kolei tereny lubelskiego, podkarpackiego i podlaskiego, w których inwestycje obcych podmiotów nie przekroczyły 2% ogólnej powierzchni sprzedanych gruntów w latach 2000–2007.

Tabela 88

Powierzchnia nieruchomości gruntowych w ha (w tym leśnych i rolnych) nabytych przez cudzoziemców (osoby fizyczne i prawne) na podstawie zgód i bez obowiązku posiadania zezwolenia według województw w latach 2000–2007

Województwa	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dolnośląskie	118,36	158,29	234,98	272,27	389,2	686,93	557,49	757,5
Kujawsko-pomorskie	56,49	65,73	129,06	119,96	84,52	104,06	143,92	193,16
Lubelskie	16,24	22,4	31,99	31,24	29,43	77,32	110,76	121,45
Lubuskie	55,19	240,69	74,11	92,25	184,33	178,02	316,58	225,98
Łódzkie	127,58	138,26	439,98	259,87	273,63	224,25	590,67	533,39
Małopolskie	71,4	33,68	43,98	87,43	129,65	71,73	187,58	378,15
Mazowieckie	828,98	257,67	548,24	634,08	353,42	441,55	920,98	1006,68
Opolskie	145,49	49,85	90,78	121,31	181,59	120,99	250,04	318,26
Podkarpackie	20,04	57,91	13,89	96,53	60,18	80,89	43,65	53,94
Podlaskie	128,52	17,32	128,79	9,55	26,28	59	79,96	68,67
Pomorskie	135,04	110,81	53,99	99,06	63,19	196,5	167,37	314,4
Śląskie	214,11	277,54	243,17	199,06	297,88	304,19	530,27	1929
Świętokrzyskie	54,87	114,66	56,65	277,9	54,8	115,29	95,68	163,38
Warmińsko-mazurskie	98,85	169,78	187,86	254,26	111,09	236,53	258,68	132,98
Wielkopolskie	123,29	215,62	165,76	287,73	343,1	333,67	469,29	538,7
Zachodniopomorskie	62,87	120,59	110,8	333,84	100,87	228,01	328,55	218,77

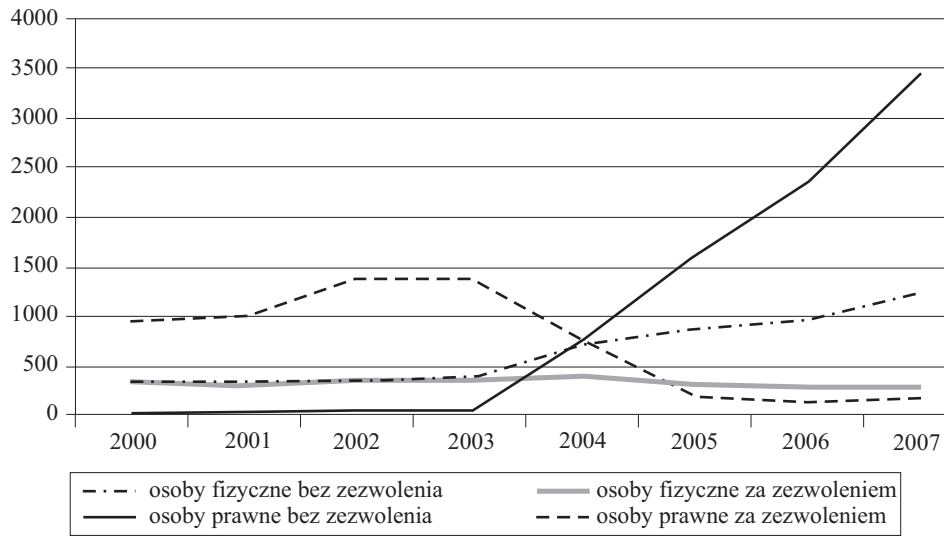
Źródło: Na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html).

Nabywcami nieruchomości gruntowych (2000–2007), na podstawie i bez zezwolenia, byli bezpaństwowcy oraz obywatele 107 krajów. Pochodzili oni z Europy, Afryki, Bliskiego Wschodu, Azji oraz Ameryki Północnej i Południowej. Spośród obywateli Unii Europejskiej na pierwszym miejscu znaleźli się Niemcy. Weszli oni w posiadanie 6144,79 ha ziemi. Obszar gruntów, których stali się właścicielami, stanowił natomiast 22% wszystkich sprzedanych cudzoziemcom nieruchomości w ciągu ośmiu lat. Dalsze miejsca zajęli obywatele: Holandii (5956,63 ha), Francji (1530,78 ha), Luksemburga (1311,56 ha), Włoch (1200,35 ha) i Austrii (1105,78 ha). Poza państwami unijnymi polska ziemia cieszyła się powodzeniem także wśród obywateli: USA

(686,03 ha), Szwajcarii (444,49 ha) i Japonii (179,3 ha). Niewiele gruntów kupili natomiast mieszkańcy kontynentu afrykańskiego (na przykład: obywatele Kenii – 3,82 ha, Algierii – 1,46 ha i Zimbabwe – 0,53 ha).

Inwestorami były przede wszystkim osoby prawne. Z ich inicjatywy dokonano 14 060 wpisów do rejestru (od 2000 do 2007 roku). Podmioty te kupiły nieruchomości na podstawie zezwoleń (42%) oraz bez oficjalnych zgód (co było widoczne po 2004 roku). Znacznie mniej dokumentów potwierdzających zakup gruntów w Polsce złożyły osoby fizyczne. Ich udział w ogólnej liczbie zawartych transakcji wyniósł 34%. Osoby te częściej niż podmioty prawne nabyły nieruchomości bez zezwoleń. Sprzedaż ta wzrosła po akcesji RP do Unii Europejskiej.

Wykres 34. Liczba wpisów do rejestrów nieruchomości gruntowych nabytych na podstawie zezwolenia i bez obowiązku jego posiadania w latach 2000–2007 z podziałem na osoby prawne i fizyczne



Źródło: Na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html).

4.2. Zakup lokali mieszkalnych i użytecznych

Sprzedaż cudzoziemcom pomieszczeń lokalowych, w latach 2000–2007, utrzymywała się na wysokim poziomie. Minister właściwy do spraw wewnętrznych odnotował, iż obcokrajowcy w Polsce nabyli prawa własności lub wieczystego użytkowania do lokali o łącznej powierzchni 2 011 709,38 m^2. Zbycie około 60% tego metrażu miało miejsce w ciągu dwóch lat (2006–2007).

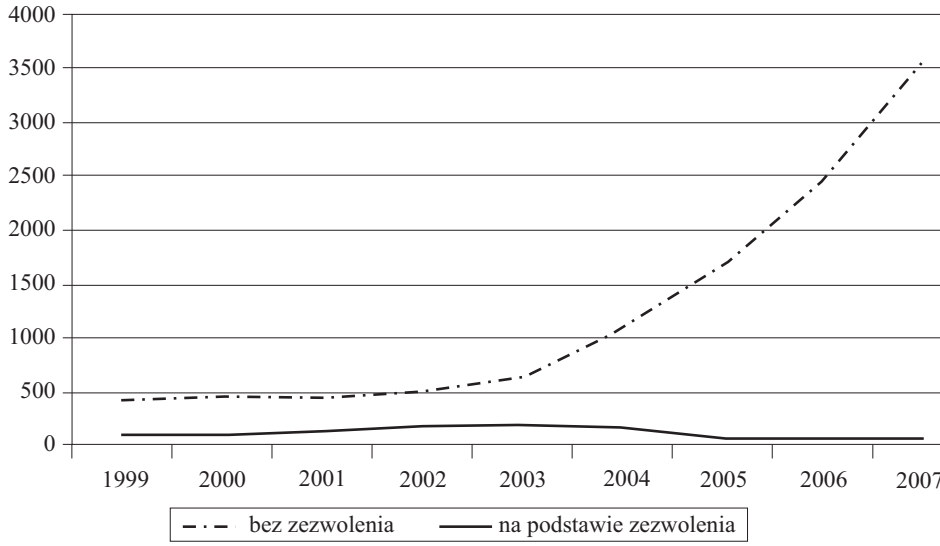
Obcokrajowcy kupowali lokale najczęściej bez zezwolenia. Spośród 11 462 zapisanych transakcji aż 93% dokonanych zostało z pominięciem oficjalnej zgody. Zatem niewiele wpisów, gdyż tylko 793, nastąpiło po wcześniejszym otrzymaniu zezwole-

nia. Liczba wpisów na zakup pomieszczeń lokalowych stanowiła 33% wszystkich zarejestrowanych transakcji w latach 2000–2007.

Największa sprzedaż lokali, pod względem jej powierzchni, na podstawie zezwoleń charakterystyczna była dla lat 2001–2003 oraz okresu trwającego od 1 stycznia do 30 kwietnia 2004 roku. Warto jednak odnotować, że liczba zarejestrowanych wówczas umów na podstawie zezwoleń była mniejsza od ilości wpisów dokonanych bez zgód.

Po wejściu do Unii Europejskiej proporcje się już odmieniły. Cudzoziemcy wchodzili w posiadanie pomieszczeń lokalowych w zdecydowanej większości bez starania się o pozwolenie ministra. Powierzchnia nabytego w ten sposób mienia stale rosła (w 2005 roku stanowiła 87% ogólnie zakupionych pomieszczeń, a w kolejnych dwóch latach ponad 99%).

Wykres 35. Liczba wpisów do rejestrów lokali nabytych przez cudzoziemców na podstawie zezwolenia i bez obowiązku jego posiadania w latach 1999–2007



Źródło: Na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html).

Tabela 89

Liczba wpisów do rejestrów lokali nabytych przez cudzoziemców na podstawie zezwolenia i bez obowiązku jego posiadania z uwzględnieniem powierzchni w latach 1999–2007

Rok	Wyszczególnienie	Lokale (w tym użytkowe) w m^2	
		bez zezwolenia	za zezwoleniem
1	2	3	4
1999	a	394	75
	b	25 026,43	5 021,24

1	2	3	4
2000	a b	434 30 351,52	90 17 137,28
2001	a b	416 26 467,82	103 116 085,5
2002	a b	494 42 248,86	149 76 784,13
2003	a b	615 35 014,3	181 62 883,48
2004	a b	1 075 101 662,06	157 133 812,76
2005	a b	1 640 166 793,87	36 5 324,93
2006	a b	2 462 660 885,61	42 2 709,19
2007	a b	3 533 531 658,24	35 1 889,83

a) liczba wpisów; b) powierzchnia.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji w 1999–2007 roku ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html).

Przestrzenne rozmieszczenie zakupionych lokali przez osoby niemające polskiego obywatelstwa odzwierciedlało układ rozlokowanego majątku, na które zgody wydał minister. W rejestrze sprzedanych pomieszczeń lokalowych dominacja należała do województwa mazowieckiego. Na jego obszarze cudzoziemcy kupili 702 579,44 m^2 (z czego 332 280,21 m^2 w 2006 roku), co stanowiło 35% ogólnej powierzchni nabytej przez obcych w latach 2000–2007. Mniej nabywano w województwach: pomorskim (284 134,41 m^2), małopolskim (183 508,91 m^2), śląskim i zachodniopomorskim.

Lokale o łącznej powierzchni 2 011 709,38 m^2 przeszły w posiadanie obywateli 125 państw i bezpaństwowców. Liderem wśród kupujących byli Holendrzy, którzy stali się właścicielami 479 955 m^2 powierzchni lokali. Na kolejnych miejscach znaleźli się obywatele: Niemiec (258 034 m^2), Wielkiej Brytanii (132 562,43 m^2), Luksemburga (109 843,1 m^2, z czego 74% w 2007 roku), USA (46 473,88 m^2) i Włoch (42 723,2 m^2). Należy także zaznaczyć, iż nabywcami nieruchomości lokalowych zostali ponadto obywatele państw Europy Wschodniej. Wyróżniali się tutaj Ukraińcy (32 60,83 m^2) oraz Rosjanie (25 165,04 m^2).

Umowy kupna lokali podpisywały najczęściej osoby fizyczne (88,5%). W latach 2000–2007 do rejestru wpisano łącznie 10 128 transakcji zawartych przez te podmioty. Na ponad 94% z nich nie potrzeba było zezwoleń (szczególnie po 1 maja 2004 roku). Przewaga zawieranych umów bez zgód charakterystyczna była także dla osób prawnych. Z ich inicjatywy dokonano 1334 wpisy (z czego 668 bez zezwolenia).

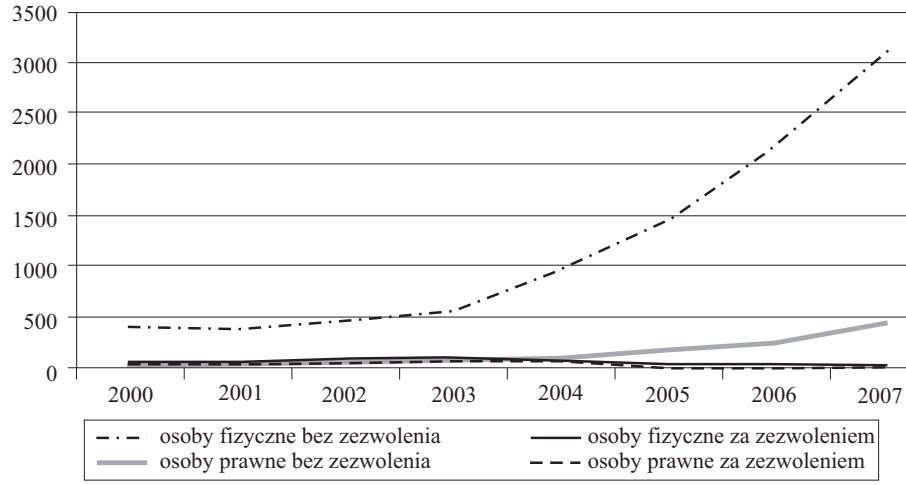
Tabela 90

Powierzchnia lokali nabytych przez cudzoziemców (osoby fizyczne i prawne) na podstawie zezwolenia i bez zezwolenia według województw w latach 2000–2007 (w m^2)

Województwa	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dolnośląskie	2 415,35	2 500,16	1 106,64	3 955,16	46 148,89	4 296,65	32 710,02	31 282,41
Kujawsko-pomorskie	1 689,97	3 4677,56	2 722,52	3 186,7	27 083,04	2 293,84	27 880,65	14 078,36
Lubelskie	651,62	139,38	401,63	1 842,6	691,66	1 911,49	1 960,72	2 443,21
Lubuskie	1 077,73	1 217,42	1 785,28	1 537,71	2 074,31	3 044,92	8 129,9	5 167,52
Łódzkie	959,98	785,75	31 641,82	4 372,97	8 222,63	12 783,49	48 632,14	45 058,41
Małopolskie	4 215,15	6 890,33	7 876,2	9 219,15	14 713,67	46 564,54	42 628,4	51 401,51
Mazowieckie	1 5733,8	11 056,74	27 327,37	37 965,76	68 834,06	48 349,49	332 280,21	161 032,01
Opolskie	1 828,31	2 061,3	1 028,31	1 573,35	1 357,19	1 238,82	2 273,55	2 597,61
Podkarpackie	176,88	156,82	204	230,95	7 914,92	354,46	1 266,22	1 139,84
Podlaskie	35,64	398,88	110,40	405,55	532,61	436	255,76	899,03
Pomorskie	9 040,86	42 731,38	31 313,19	17 078,01	9 164,78	26 054,41	42 043,58	106 798,2
Śląskie	3 160,93	3 4947,02	4 999,17	8 053,39	4 380,85	10 369,28	46 007,62	54 262,24
Świętokrzyskie	70,6	–	235,35	89,4	73	232,26	119,63	553,27
Warmińsko-mazurskie	1 291,47	1 338,5	1 124,25	1 719,32	1 760,311	1 642,16	24 589,59	3 917,07
Wielkopolskie	1 217,07	1 013,98	2 823,78	1 366,62	3 281,61	5 248,73	8 768,64	15 146,4
Zachodniopomorskie	3 923,46	2 638,1	4 333,08	5 301,19	39 241,31	7 298,26	44 048,18	37 860,98

Źródło: Na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html).

Wykres 36. Liczba wpisów do rejestrów lokali nabytych na podstawie zezwolenia i bez obowiązku jego posiadania w latach 2000–2007 z podziałem na osoby fizyczne i prawne



Źródło: Na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html).

W rejestrach odnotowywano także transakcje, których przedmiotem były nieruchomości stanowiące tzw. drugie domy. Według danych za lata 2006–2007[121] na podstawie zezwoleń i bez konieczności ubiegania się o zgodę cudzoziemcy nabyli 491 takich nieruchomości o łącznej powierzchni 91,03 ha. W ramach ogólnej liczby kupionych drugich domów 217 z nich nabyto bez zezwolenia. Miało to miejsce wówczas, gdy obcokrajowiec przebywał w kraju nieprzerwanie przez co najmniej 4 lata lub zakupił nieruchomość w celu wykonywania działalności gospodarczej związanej ze świadczeniem usług turystycznych. Większość tzw. drugich domów zakupiono jednak na podstawie zezwoleń (56%, tj. 274 nieruchomości). W okresie dwóch lat posiadaczami „drugich domów" w Polsce stali się przede wszystkim obywatele: Niemiec (22,11 ha), Holandii (20,02 ha), Wielkiej Brytanii (9,45 ha) oraz Francji, Belgii i Włoch. Chętnie tego rodzaju nieruchomości nabywane były w województwie śląskim (19,93 ha), mazowieckim (14,62 ha), dolnośląskim (11,02 ha), wielkopolskim (8,06 ha), łódzkim (6,16 ha).

4.3. Zakup udziałów i akcji w spółkach handlowych będących właścicielami lub wieczystymi użytkownikami nieruchomości

Przedmiotem wpisów do rejestru objęto także transakcje, w wyniku których cudzoziemcy zakupili udziały i akcje w spółkach handlowych będących właścicielami

[121] Wcześniej, tzn. w latach 2004–2005 sprawozdania nie ujmowały rejestru sprzedaży drugich domów.

lub wieczystymi użytkownikami nieruchomości. Liczba zawartych umów w tym zakresie była niewielka w porównaniu do ilości złożonych dokumentów w tej sprawie. W sumie minister odnotował 892 wpisy na powierzchnię 7550,75 ha (od 2000 do 2007 roku). Poziom zawartych transakcji był ponad dwukrotnie mniejszy od liczby wydanych zezwoleń na kupno udziałów i akcji w spółkach handlowych będących właścicielami lub wieczystymi użytkownikami nieruchomości w tym okresie. Dotyczyło to także powierzchni.

Zainteresowanie kupnem udziałów i akcji odnotowano po 2004 roku. Wówczas w okresie 36 miesięcy następujących po nim liczba zawartych transakcji wzrosła ze 116 do 201. W okresie tym sprzedano 66% ogólnej powierzchni udziałów lub akcji ujętych we wpisach od 2000 do 2007 roku.

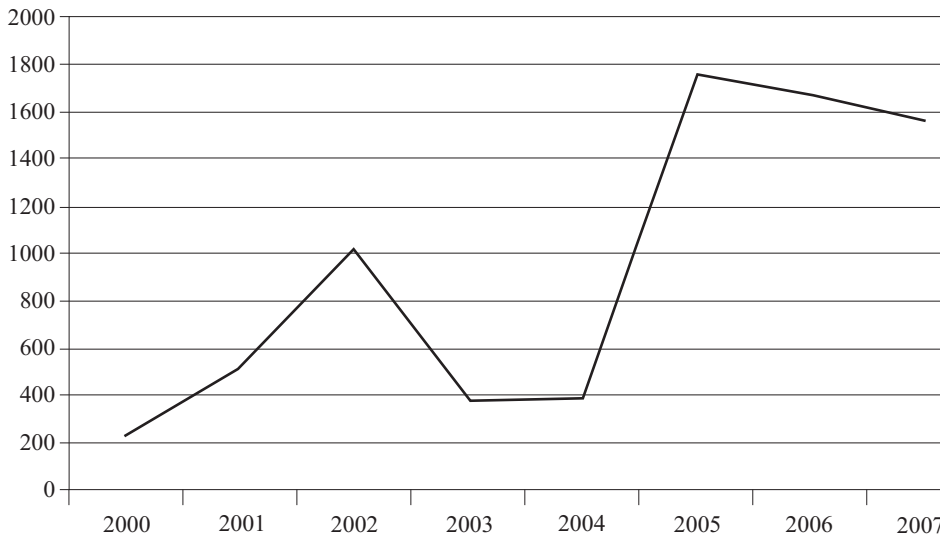
Tabela 91

Liczba wpisów do rejestrów udziałów lub akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców z uwzględnieniem powierzchni (w ha) w latach 2000–2007

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Liczba wpisów	29	89	197	77	52	116	131	201
Powierzchnia	241,06	525,58	1020,19	387,31	395,67	1749,5	1662,31	1569,13

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji w latach 2000–2007 roku ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html).

Wykres 37. Powierzchnia wpisanych do rejestrów udziałów lub akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców (w ha) w latach 2000–2007



Źródło: Na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html).

Zagraniczne podmioty kupiły największą powierzchnię akcji lub udziałów w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości w województwie lubelskim. Stały się one posiadaczami 1139,33 ha, z czego 79% nabyły w latach 2005–2007. Drugim w kolejności terenem cieszącym się powodzeniem było województwo pomorskie, w którym sprzedano 1120,98 ha. Zdecydowana większość tych gruntów została zbyta w 2002 i 2006 roku (96%). Na dalszych miejscach znalazły się: zachodniopomorskie (943,08 ha, z czego 73% w 2005 roku), lubuskie (912,17 ha, z których 861,31 ha w 2007 roku), dolnośląskie (838,7 ha), śląskie (681,38 ha) i mazowieckie (591,13 ha). Układ ten nie pokrywał się z rozmieszczeniem terytorialnym wydanych zezwoleń, biorąc pod uwagę wielkość powierzchni. Jedynie w przypadku najmniej atrakcyjnych regionów był on tożsamy (z wyjątkiem województwa lubelskiego).

Tabela 92

Liczba wpisów do rejestru dotycząca nabycia lub objęcia przez cudzoziemców (osoby prawne i fizyczne) akcji lub udziałów w spółkach handlowych będących właścicielami lub użytkownikami nieruchomości z uwzględnieniem powierzchni nieruchomości według województw w latach 2000–2007 (w ha)

Województwa		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Dolnośląskie	a	6	7	8	5	3	7	8	8
	b	19,88	133,07	55,96	19,12	7,29	13,14	538,68	51,56
Kujawsko-pomorskie	a	–	–	29	19	1	4	7	5
	b	–	–	24,10	159,69	2,56	5,92	7,6	17,35
Lubelskie	a	–	21	–	–	–	6	5	11
	b	–	237,91	–	–	–	828,79	32,46	40,17
Lubuskie	a	1	1	6	4	2	9	5	6
	b	2,58	8,24	11,90	1,70	5,06	15,03	6,35	861,31
Łódzkie	a	3	1	7	–	2	4	9	10
	b	6,9	0,06	105,73	–	0,19	9,39	9,26	12,12
Małopolskie	a	–	3	12	2	–	4	7	5
	b	–	9,58	49,81	17,92	–	8,86	5,28	14,4
Mazowieckie	a	4	24	30	2	6	17	8	39
	b	21,75	17,97	147,11	1,40	229,20	50,28	8,35	123,42
Opolskie	a	1	9	1	2	2	2	2	8
	b	0,26	9,90	3,88	1,89	0,544	1,64	6,31	21,02
Podkarpackie	a	2	–	5	6	3	1	2	3
	b	1,22	–	14,39	2,55	26,74	0,34	7,32	5,88
Podlaskie	a	–	1	–	–	–	2	–	5
	b	–	2,70	–	–	–	0,46	–	13,27
Pomorskie	a	1	1	40	3	5	3	6	8
	b	0,4	4,37	402,63	5,35	8,11	4,57	671,15	24,38
Śląskie	a	2	3	45	9	9	19	20	46
	b	14,38	2,47	143,24	19,14	43,80	36,31	148	274,04

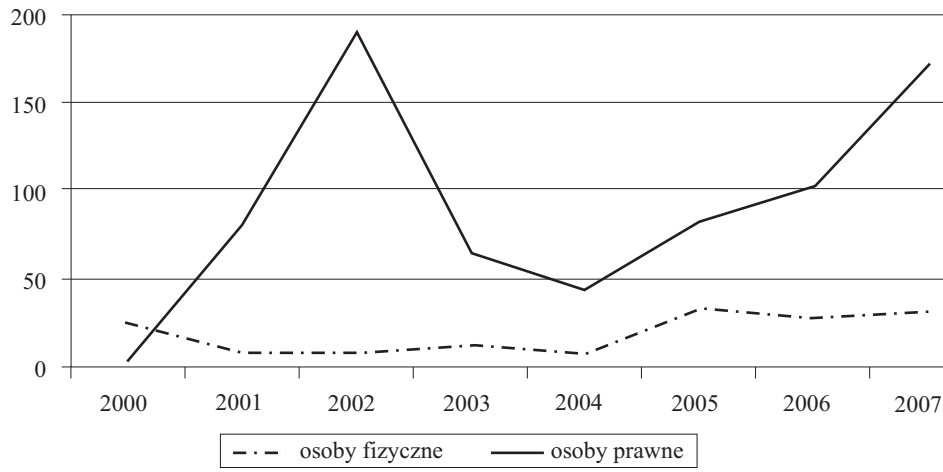
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Świętokrzyskie	a	3	–	–	–	–	1	3	3
	b	117,11	–	–	–	–	0,74	4,84	14,44
Warmińsko-mazurskie	a	2	2	1	20	–	3	3	14
	b	10,93	6,60	4,96	135,58	–	1,5	8,51	25,8
Wielkopolskie	a	–	9	11	4	7	23	39	20
	b	–	32,74	46,81	17,37	6,49	80,24	161,24	52,11
Zachodniopomorskie	a	4	7	2	1	12	11	7	10
	b	45,62	59,98	9,61	5,55	65,63	692,2	46,72	17,77

a) liczba wpisów; b) powierzchnia w ha.
Źródło: Na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html).

Transakcje nabycia akcji lub udziałów w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości zawierały najczęściej osoby prawne. Do nich należało 84% ogólnej liczby wpisów potwierdzających zawarcie umów (739 w latach 2000–2007). Osoby fizyczne dokonały natomiast 143 transakcji kupna. Wśród nich 33 zarejestrowano w 2005 roku, co oznaczało duży wzrost w porównaniu do roku poprzedniego, w którym zawarto ich tylko 8.

Mimo iż liczba wpisów (od 2000 do 2007 roku) podmiotów prawnych była większa, to jednak różnice w wielkości powierzchni, zakupionych przez obie grupy, nie były już tak duże (osoby prawne nabyły 56% ogólnie sprzedanego obszaru).

Wykres 38. Liczba wpisów do rejestrów dotycząca nabycia lub objęcia przez cudzoziemców akcji lub udziałów w spółkach handlowych będących właścicielami lub wieczystymi użytkownikami nieruchomości w latach 2000–2007 z podziałem na osoby fizyczne i prawne



Źródło: Na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html).

Nabywcami akcji lub udziałów byli przedstawiciele z 33 państw. Grupie tej przewodzili obywatele Niemiec, którzy weszli w posiadanie 2139,13 ha (z czego 77% w latach 2006–2007) oraz Włoch, nabywcy 1146,8 ha na podstawie 50 wpisów do rejestru. Następni byli obywatele: Wielkiej Brytanii (775,85 ha), Danii (758,21 ha, z czego 678,34 ha objęli w 2005 roku), Luksemburga (547,55 ha, z czego 92% kupili w 2002 roku) i Holandii (526,97 ha). Poza Europejczykami akcje lub udziały w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości, sprzedano także obywatelom USA, Kanady, Korei[122], Turcji[123], Izraela i Belize.

4.4. Zakup nieruchomości, udziałów lub akcji przez cudzoziemców bez zezwolenia na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4, 5 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców

Sprawozdania ministra właściwego do spraw wewnętrznych z realizacji ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców ujmowały osobno przypadki, w których zakup nieruchomości, udziałów lub akcji nie wymagał oficjalnej zgody. Możliwości te zawarte zostały w artykule 8 ust. 1, ust. 2 i ust. 2a ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Skorzystało z nich wielu obcokrajowców, o czym świadczą wpisy do rejestru. Łącznie ich liczba wyniosła 24 138, z czego na mocy art. 8 ust. 1 wpisano 7426 transakcji, art. 8 ust. 2 – 16 428, a art. 8 ust. 2a – 284.

Katalog wyjątków otwierał przepis zezwalający cudzoziemcom na nabycie lokalu mieszkalnego (w rozumieniu ustawy z dnia 24 czerwca 1994 roku o własności lokali). Zakup tego mienia, w myśl art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, cieszył się największym powodzeniem wśród obcokrajowców (kupujących bez oficjalnych zgód).

Z ich inicjatywy zarejestrowano 3677 transakcji (w latach 2000–2007), a wpisy objęły powierzchnię 216 112 m^2 (2000–2005)[124]. W okresie ośmiu lat najwięcej umów kupna lokalu mieszkalnego bez zezwolenia odnotowano w 2003 roku (585), a najmniej dwa lata później, kiedy to dokonano 313 wpisów. Z kolei pod względem wielkości nabytej powierzchni dominował rok 2004. Wówczas metraż samodzielnych pomieszczeń mieszkalnych kupionych przez cudzoziemców wyniósł 59 894 m^2 [125], z których 71% pozyskano przed wejściem Polski do UE (tzn. w okresie od stycznia do końca kwietnia 2004 roku). W pozostałych latach (nie licząc 2006 i 2007 roku) cudzo-

---

[122] Takiej nazwy używano w sprawozdaniach w części dotyczącej rejestru nabytych akcji lub udziałów w spółkach handlowych będących właścicielami lub wieczystymi użytkownikami nieruchomości. Prawdopodobnie chodzi tu o Koreę Południową, ponieważ obywatele tego państwa otrzymali zezwolenia na ich nabycie.

[123] Powodem niezaliczenia Turcji do państw europejskich było jedynie położenie geograficzne tego państwa, które w większości leży na kontynencie azjatyckim.

[124] Sprawozdania za 2006 i 2007 rok nie zawierały danych o powierzchni zakupionych lokalów na mocy art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

[125] Średnio na jedną transakcję przypadło 124 m^2. Dla porównania rok później – 108,8 m^2, a w 2003 roku – 55,4 m^2.

ziemcy przejmowali między 31 000 m^2 a 34 000 m^2 rocznie. Jedynie w 2001 roku zakupiono 25 976 m^2.

Z wyłączenia, o którym była mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, korzystali obywatele Unii Europejskiej, jak i spoza tego obszaru. Transakcje zawierali przede wszystkim obywatele Ukrainy i Niemiec, którzy w latach 2000–2007 dokonali 519 i 434 wpisów do rejestru. Poza nimi byli także obywatele USA (334 wpisy), Rosji (246 wpisów), Wielkiej Brytanii (204 wpisów), Włoch (128 wpisów) oraz Szwecji i Holandii (kolejno 95 i 84 wpisów).

Lokale mieszkalne cudzoziemcy kupowali w dużych aglomeracjach miejskich położonych w województwach: mazowieckim, małopolskim, śląskim i dolnośląskim. Na obszarze pierwszego z nich obcokrajowcy stali się właścicielami 120 445,6 m^2, co stanowiło 55,7% całej powierzchni zakupionej na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (w latach 2000–2005[126]). Najwięcej zainwestowano w 2004 (81% lokali kupiono do dnia 30 kwietnia) i 2005 roku, kiedy nabyto łącznie 66 574,8 m^2.

Kolejnymi popularnymi terenami były województwa: małopolskie (w posiadanie obcokrajowców przeszło 25 678,5 m^2, w latach 2000–2005), śląskie (transakcje dotyczyły 14 384,3 m^2) i dolnośląskie (wpisy objęły 10 068,9 m^2), natomiast mało atrakcyjne okazały się lokale rozlokowane we wschodniej części Polski (świętokrzyskiem – 457,6 m^2, podkarpackiem – 872,2 m^2 i podlaskiem – 929,1 m^2).

Odstępstwem od reguły nabywania przez cudzoziemców nieruchomości na podstawie zezwoleń był również art. 8 ust. 1 pkt 4 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Na jego mocy osoby pozbawione polskiego obywatelstwa mogły przejąć na własność nieruchomości w drodze dziedziczenia ustawowego po zbywcy, który był jej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem przez co najmniej 5 lat.

Z tego artykułu skorzystało wielu obcokrajowców. Zawarli oni, w latach 2000–2007, 1511 umów[127].

Nabywcami nieruchomości w drodze dziedziczenia ustawowego byli najczęściej cudzoziemcy o polskich korzeniach. Należeli do nich przede wszystkim obywatele Niemiec. Ich udział w ogólnej liczbie zawartych transakcji, z mocy art. 8 ust. 1 pkt 4 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, utrzymywał się na wysokim poziomie. Łącznie z ich inicjatywy dokonano 1137 wpisów w latach 2000–2007, co stanowiło 75% wszystkich w tym okresie.

Poza naszym zachodnim sąsiadem wyróżniali się także obywatele: Austrii (114 transakcji), Szwecji (51 wpisów), USA (50 wpisów – wyłączając rok 2003) oraz Wielkiej Brytanii i Francji.

---

[126] W sprawozdaniach za 2006 i 2007 rok znalazły się jedynie informacje o liczbie dokonanych wpisów. Nie uwzględniono natomiast powierzchni zakupionych lokali.

[127] Od 2000 do 2005 roku wpisy objęły powierzchnię 249,09 ha. Średnio na jeden wpis przypadło 0,246 ha.

Dziedziczone przez obcokrajowców nieruchomości położone były w szczególności na obszarze dwóch województw – opolskiego i śląskiego. Na tereny te (w latach 2000–2005) przypadło 58% ogólnej powierzchni nabytej na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 4 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Kumulacja przejętego mienia w tej części Polski miała związek z niemieckim pochodzeniem zdecydowanej grupy osób, która dziedziczyła majątek z mocy ustawy. Byli to najczęściej członkowie mniejszości niemieckiej, żyjący przed opuszczeniem Polski na Śląsku. Do innych regionów zaliczały się ponadto województwa: małopolskie, warmińsko-mazurskie, podkarpackie, wielkopolskie i mazowieckie.

Na trzecim miejscu pod względem liczby zawartych transakcji bez obowiązku ubiegania się o zezwolenie uplasowało się nabycie nieruchomości przez małżonków, z których jeden miał polskie obywatelstwo, a drugi był cudzoziemcem zamieszkującym w Polsce co najmniej 2 lata od udzielenia mu zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE. Podstawą tego wyłączenia przedmiotowo-podmiotowego był art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, dzięki któremu do rejestru wpisano 1048 transakcji (w tym, w latach 2000–2005 – 642 wpisy na powierzchnię 154,27 ha gruntów).

Małżonkowie lokowali wspólny kapitał w nieruchomościach na ogół przed akcesją Polski do Unii Europejskiej. Co roku, od 2000 do 2002, kupowali ponad 30 ha majątku rocznie. Później ich aktywność obniżyła się i w 2004 roku nabyli jedynie 14,21 ha (z czego po 1 maja – 5,34 ha), a w 2005 roku – 8 ha[128].

Inwestycje dotyczyły zazwyczaj mienia usytuowanego w województwach: mazowieckim (60,02 ha, co stanowiło 39% ogólnej powierzchni zakupionej na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w latach 2000–2005[129]), śląskim (11,77 ha – 7,6%) i pomorskim (11,5 ha – 7,4%). Z kolei najmniej środków finansowych włożyli w nabycie nieruchomości zlokalizowanych w: świętokrzyskiem, opolskiem (po 1,08 ha), podkarpackiem (1,79 ha), lubuskiem (2,11 ha) i podlaskiem (2,32 ha). Wśród kupujących dominowały małżeństwa polsko-ukraińskie (127 wpisów do rejestru w okresie od 2000 do 2007 roku), polsko-rosyjskie (114 transakcji), polsko-niemieckie (67 wpisów), polsko-wietnamskie (55 wpisów bez danych z 2003 roku), polsko-brytyjskie (57 wpisów), polsko-białoruskie (41 wpisów bez 2003 roku) oraz polsko-amerykańskie (39 bez 2003 roku).

W bazie zarejestrowanych transakcji zawartych bez zezwolenia wiele przypadków dotyczyło także nabycia nieruchomości przez cudzoziemców zamieszkujących na terenie naszego kraju przez okres co najmniej 5 lat od udzielenia im zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich (art. 8 ust. 1 pkt 2). Osoby spełniające te warunki podpisały 851 umów (w tym, w latach 2000–2005 – 578 na powierzchnię 127,87 ha).

---

[128] W latach 2006–2007 sprawozdania z realizacji ustawy z 1920 roku nie obejmowały powierzchni nabytej przez małżonków. Ujmowano jedynie dokonane wpisy do rejestru.

[129] Kolejne 24 miesiące nie zostały zarejestrowane w sprawozdaniach.

Kupującymi majątki nieruchome, na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, byli z reguły obywatele spoza UE. Największe grono pochodziło z: Wietnamu (132 wpisy w okresie od 2000 do 2007 roku, z pominięciem 2003 roku), Ukrainy (89 wpisów bez 2003 roku) i Rosji (66 wpisów bez 2003 roku). Poza nimi swój udział zaznaczyli także obywatele: Armenii, Białorusi, Bułgarii, Chin, Turcji, Indii i Stanów Zjednoczonych. Z kolei wśród obywateli Unii prym wiedli Niemcy, Szwedzi i Austriacy.

Od 2000 do 2005 roku[130] swoje środki cudzoziemcy lokowali głównie na terenie trzech województw: mazowieckiego (63,47 ha), dolnośląskiego (13,51 ha) i małopolskiego (8,27 ha). Ich udział w stosunku do ogólnej powierzchni sprzedanej obcokrajowcom na mocy tego artykułu wyniósł łącznie 66%. Niewielką sprzedaż nieruchomości odnotowano natomiast w województwach: świętokrzyskim (0,07 ha), podkarpackim (0,21 ha) i podlaskim (1,03 ha).

Kolejnym wyjątkiem od reguły była możliwość zakupu nieruchomości na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 5 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców[131]. Minister właściwy do spraw wewnętrznych został poinformowany o dokonaniu 144 transakcji na mocy tego artykułu. Ponad 80% z nich zawarto przed 1 maja 2004 roku. Powierzchnia objęta umowami dotyczyła 18,9 ha (od 2000 do 2005 roku).

Nabywcami nieruchomości były osoby prawne i spółki handlowe reprezentujące kapitał z 29 państw. Najwięcej transakcji dokonali obywatele: Niemiec (28 wpisów – w latach 2000–2007), Danii (16 wpisów), Holandii (15 wpisów), Francji (14 wpisów), Włoch (11) oraz USA (8).

Kupowane przez nich nieruchomości usytuowane były w przeważającej części na obszarze województw: mazowieckiego (7,6 ha, co stanowiło 40% łącznej powierzchni, jaką nabyli cudzoziemcy w latach 2000–2005 na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 5), śląskiego (3,29 ha – 17,4%) i wielkopolskiego (2,03 ha – 10,7%).

4.5. Zakup nieruchomości, udziałów lub akcji przez cudzoziemców bez zezwolenia na podstawie art. 8 ust. 1a, art. 8 ust. 2 i ust. 2a ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców

Akcesja Polski do struktur europejskich wywarła wpływ na zmianę reguł nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. W znowelizowanym akcie prawnym, regulującym to zagadnienie, pojawiły się nowe możliwości dokonywania transakcji kupna z pominięciem zezwolenia. Dotyczyły one rozszerzenia przedmiotowego i podmiotowego.

Pierwsze z nich dawało cudzoziemcom swobodę w nabywaniu „samodzielnego lokalu użytkowego o przeznaczeniu garażowym lub udziału w takim lokalu (jeżeli

---

[130] Danych za lata 2006–2007 brak w sprawozdaniach.

[131] Artykuł ten dotyczył nabycia przez spółkę kontrolowaną (cudzoziemców będących osobami prawnymi i spółkami handlowymi nieposiadającymi osobowości prawnej, mającymi siedzibę na terytorium RP) nieruchomości niezabudowanych na cele statutowe o nieprzekraczalnej powierzchni 0,4 ha na terenie miasta.

jego kupno związane było z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych nabywcy lub właściciela nieruchomości lub samodzielnego lokalu mieszkalnego)". Zagadnienie to uregulowano w art. 8 ust. 1 pkt 1a ustawy z 1920 roku.

Od 1 maja do końca grudnia 2004 roku odnotowano 9 przypadków zakupu tego mienia. Nabywcami były w większości osoby niebędące obywatelami lub przedsiębiorcami państw członkowskich EOG. Do tego grona należeli obywatele: Bułgarii (3 wpisy), Ukrainy (2) i Rosji (1). Poza nimi na kupno zdecydowali się także obywatele UE, w tym Wielkiej Brytanii (2) i Niemiec (1). W kolejnych latach liczba zawartych transakcji podlegała wahaniom, a w 2007 roku osiągnęła najwyższy poziom, bo 133 transakcji. Skład narodowościowy nabywców „samodzielnego lokalu użytkowego o przeznaczeniu garażowym lub udziału w takim lokalu" nie uległ jednak zmianie. Nadal przeważały podmioty spoza EOG (Rosjanie, Ukraińcy, Białorusini, Wietnamczycy oraz obywatele Izraela, Indii, USA). Cudzoziemcy inwestowali tylko na obszarze pięciu województw (dolnośląskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego i śląskiego – dotyczyło to okresu od maja 2004 do końca 2005 roku).

Kolejne zmiany w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców miały charakter podmiotowy i związane były z artykułami 8 ust. 2 i 2a ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Pierwszy z wymienionych przepisów uprawniał osoby fizyczne i prawne, pochodzące z EOG, do zakupu lokali, jak i nieruchomości (poza wyjątkami określonymi w artykule) bez zezwolenia. Drugi odnosił się tylko do obywateli tego obszaru z pominięciem przedsiębiorców (z pewnymi wyłączeniami wynikającymi z ustawy).

Na mocy art. 8 ust. 2 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców dokonano najwięcej wpisów biorąc pod uwagę pozostałe wyłączenia. Liczba zarejestrowanych umów wyniosła 16 428, z czego 70% zawartych została w latach 2006–2007. Powierzchnia, którą objęły transakcje, równa była 5793 ha[132].

Cudzoziemcy z EOG lokowali swój kapitał na obszarze województw: lubelskiego (901,03 ha[133], z czego 880,78 ha w 2005 roku), zachodniopomorskiego (873,25 ha, z czego 96% w 2005 roku), dolnośląskiego (847,56 ha) i mazowieckiego (548,74 ha). Kupujący pochodzili przeważnie z: Niemiec (3713 wpisów – od 1.05.2004 do 31.12.2007), Holandii (1999 wpisów) i Wielkiej Brytanii (1963 wpisów). Oprócz nich byli również obywatele: Irlandii, Francji, Hiszpanii, Włoch, Danii, Luksemburga.

Obywatele tych państw dominowali także przy zakupie nieruchomości na mocy art. 8 ust. 2a ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Transakcje zawarte z ich inicjatywy stanowiły połowę wszystkich umów podpisanych na tej podstawie prawnej. W ewidencji zarejestrowano łącznie 284 wpisy (z czego 62 w latach 2004–2005 na 36,3 ha gruntów. Ponad 77% z nich, przypadła na województwa: lubuskie – 16,19 ha, dolnośląskie – 3,22 ha i świętokrzyskie – 8,61 ha).

---

[132] Grunty te nabyto w okresie od maja 2004 do końca 2005 roku. W sprawozdaniu za 2006 i 2007 rok nie ujęto wielkości powierzchni objętych transakcjami.

[133] W okresie od maja 2004 do końca 2005 roku.

5. Cudzoziemcy jako kupcy i dzierżawcy gruntów Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR)

Cudzoziemcy przebywający w Polsce poza ziemią nabywaną od osób fizycznych dokonywali także zakupu oraz dzierżawy gruntów rolnych od Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR).

Instytucja ta powstała w 2004 roku z przekształcenia Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP)[134]. Zajmowała się ona polityką rolną w zakresie gospodarki gruntami. Podstawą prawną jej działalności były: *ustawa z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*[135], *ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego*[136], a także *Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 roku w sprawie nadania statutu Agencji Nieruchomości Rolnych*[137]. Nadzór nad tą instytucją sprawował minister właściwy do spraw rozwoju wsi[138].

Agencja gospodarowała mieniem wchodzącym w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP). Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy z 1991 roku, instytucja ta mogła majątek sprzedać (w całości lub części[139]) albo wydzierżawiać.

---

[134] Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa została powołana w dniu 19 października 1991 roku na mocy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (ustawa weszła w życie w styczniu 1992 roku). Jej zadaniem było przejęcie, zrestrukturyzowanie i sprywatyzowanie majątku po byłych Państwowych Gospodarstwach Rolnych, nieruchomości rolnych Państwowego Funduszu Ziemi, a także innych majątków stanowiących własność Skarbu Państwa. AWRSP weszła w posiadanie ponadto nieruchomości rolnych osób (na ich wniosek), którym przyznano prawo do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego rolników (na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników) – www.anr.gov.pl/pl/article/504 (6.05.2006). O sprzedaży i dzierżawie gruntów przez AWRSP czyt. W. Rukat, *Kto może nabyć lub wydzierżawić nieruchomość z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa bez przetargu*, „Agrobiznes" 2000, nr 7–8, file:///d:/Documents%20and%20Settings/wojtek/Ustawienia%20lokalne/Temp/wzffad/offline/2000_09/2.html (6.05.2006).

[135] Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700 (tekst jednolity).

[136] Dz. U. 2003, Nr 64, poz. 592.

[137] Dz. U. 2003, Nr 140, poz. 1348 z późniejszymi zmianami. Rozporządzenie to uchylone zostało pośrednio przez art. 1 pkt 3 *ustawy z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Dz. U. 2011, Nr 233, poz. 1382. Obecnie statut nadany jest rozporządzeniem *Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 grudnia 2011 roku w sprawie nadania statutu Agencji Nieruchomości Rolnych*, Dz. U. 2011, Nr 262, poz. 1567.

[138] Przejął kontrolę na podstawie *ustawy z dnia 26 stycznia 2007 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy o działach administracji rządowej*, Dz. 2007, Nr 35, poz. 218.

[139] Ustawa z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wprowadziła ograniczenie przy zakupie nieruchomości od Agencji. Oznaczało to, że instytucja ta mogła sprzedać nieruchomość rolną osobie, której łączna powierzchnia gruntów już po zakupie nie przekroczyła 500 ha (art. 28a ust. 1).

Tabela 93

Mienie Agencji Nieruchomości Rolnych wchodzące w skład ZWRSP od 1996 do 2007 roku (w ha)

Do 31 XII	Mienie ANR		Mienie ANR		
	przyjęte do Zasobu*	sprzedane*	pozostałe w Zasobie	w tym w dzierżawie	do rozdyspo-nowania
1996 roku	4 506 210	431 943	3 980 387	2 928 082	718 789
1997 roku	4 591 771	581 314	3 894 390	2 889 504	649 562
1998 roku	4 645 975	727 837	3 757 322	2 810 455	616 562
1999 roku	4 665 502	845 947	3 621 815	2 692 053	671 044
2000 roku	4 694 176	967 469	3 492 423	2 618 438	682 166
2001 roku	4 700 504	1 113 689	3 322 942	2 507 840	651 715
2002 roku	4 705 035	1 271 953	3 145 503	2 407 535	583 785
2003 roku	4 706 037	1 373 501	3 032 161	2 341 553	552 602
2004 roku	4 708 671	1 478 554	2 917 176	2 305 076	484 600
2005 roku	4 715 300	1 585 427	2 799 505	2 205 844	453 117
2006 roku	4 717 940	1 693 984	2 639 437	1 905 607	386 248
2007 roku	4 723 149	1 797 953	2 475 684	1 838 679	345 579

* Narastająco.

Źródło: Na podstawie: *Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa. Majątek Skarbu Państwa i Państwowych Osób Prawnych na dzień 31 grudnia 2004 roku*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2005, s. 59; *Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa. Majątek Skarbu Państwa i Państwowych Osób Prawnych na dzień 31 grudnia 2003 roku*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2004, s. 62; *Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2005 roku*, Warszawa czerwiec 2006 r., s. 9; *Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2006 roku*, Warszawa maj 2007 r.; *Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2007 roku*, Warszawa maj 2008 r.

Grunty, będące w dyspozycji Agencji, stanowiły własność Skarbu Państwa. Pod koniec 2007 roku należało do niego łącznie 11 542 396 ha (czyli 36,9% terytorium kraju), z czego ponad 20% było częścią ZWRSP. Agencja posiadała w większości użytki rolne. Resztę jej majątku stanowiły: ziemie pod wodą, lasy i grunty leśne oraz inne.

Powierzchnia nieruchomości Zasobu co roku malała o około 1%. Miało to związek z wyprzedażą majątku. Od 1996 roku ANR zbywała ponad 100 000 ha rocznie i pod koniec grudnia 2007 roku w Zasobie pozostało 2 475 684 ha gruntów (w tym do rozdysponowania 345 579 ha). Ziemie te rozlokowane były przede wszystkim w województwach: zachodniopomorskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim i dolnośląskim[140].

ANR zawierała umowy sprzedaży z Polakami, cudzoziemcami oraz podmiotami z udziałem kapitału zagranicznego niebędącymi cudzoziemcami. Wart podkreślenia jest fakt, iż z dniem 1 stycznia 2001 roku inwestorzy zagraniczni, kupujący mienie od

[140] *Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa. Majątek Skarbu Państwa i Państwowych Osób Prawnych na dzień 31 grudnia 2007 roku*, Warszawa 2008, s. 37.

tej instytucji, nie musieli ubiegać się o oficjalną zgodę ministra skarbu państwa[141]. Dotyczyło to również dzierżawy[142]. W związku z tym Agencja straciła możliwość prowadzenia dokładnej ewidencji zawartych transakcji (w zestawieniach i statystykach podawała jedynie szacunkowe dane).

5.1. Kupno gruntów ANR przez osoby zagraniczne

Wbrew powszechnym opiniom Agencja przekazała niewiele majątku cudzoziemcom. Od początku swej działalności (czyli od 1.01.1992 roku) do końca 2007 roku dotyczyło to jedynie 0,08% wszystkich zbytych gruntów, czyli 1361 ha na mocy 181 umów[143].

Zainteresowanie rolników unijnych ziemią będącą własnością ANR nie było tak duże, jak prognozowano, zatem obawy przed wykupieniem znacznej liczby nieruchomości gruntowych nie potwierdziły się. Niskie ceny ziemi ornej (w porównaniu z państwami Europy Zachodniej[144]) i środków produkcji rolnej[145] oraz niewysoki czynsz

---

[141] Zniesienie tego obowiązku związane było z wejściem w życie *ustawy z dnia 19 listopada 1999 roku Prawo działalności gospodarczej* (Dz. U. 1999, Nr 101, poz. 1178), które uchyliło przepisy ustawy o spółkach z udziałem zagranicznym.

[142] Na podstawie art. 38 ust. 3 *ustawy z 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa* (Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700 – tekst jednolity), zawieranie umów dzierżawy nieruchomości rolnych Skarbu Państwa z podmiotami z udziałem kapitału zagranicznego było niemożliwe w ciągu 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy, tj. od 1.01.1992 roku. Jedynie w wyjątkowych, uzasadnionych przypadkach mogły one dzierżawić za zgodą ministra właściwego ds. rozwoju wsi (art. 38 ust. 4).

[143] Z raportów Agencji wynikało, iż w 2007 roku obcokrajowcy kupili 47 ha w oparciu o 12 umów, w 2006 roku – 205 ha na podstawie 23 umów, rok później – 108 ha, a w 2004 roku 105 ha na mocy 9 umów. *Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2006 roku*, Warszawa maj 2007 r.; *Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2005 roku*, Warszawa czerwiec 2006 r., Druk nr 727; *Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2004 roku*, Warszawa grudzień 2005 r., Druk nr 116.

[144] Przed i po akcesji Polski do UE zaobserwowano wzrost średniej ceny gruntów ANR. W latach 90. XX wieku ceny rosły dość szybko i na przykład w 1994 roku 1 ha z Zasobu kosztował 1370 zł, w 1996 – 1874 zł, w 1998 – 3048 zł, a w 1999 – 3684 zł. Od 2000 roku średnia cena nieco spadła i do 2002 roku oscylowała wokół 3500–3400 zł za 1 ha. W kolejnych latach podniosła się z 3737 zł w 2003 roku do 9773 zł w 2007 roku (najwyższe ceny zanotowano w Małopolsce – 15084 zł za 1 ha i Wielkopolsce – 14854 zł – według *Raportu o cenach ziemi*, „Biuletyn Informacyjny wydawany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa" 2008, nr 11/12, s. 23). Dla inwestorów z zagranicy ceny te były niskie w konfrontacji z kosztami, jakie musieli ponieść w państwach Unii, kupując 1 ha gruntów rolnych. Na przykład: w Holandii za 1 ha w 2004 roku trzeba było zapłacić 31 432 euro (a dwa lata później 31 290 euro), w Hiszpanii 23 511 euro (w 2006 roku –27 950 euro), w Belgii – 23 155 euro (dwa lata później – 27 190 euro). Dla porównania w Polsce grunty prywatne kosztowały – 1788 euro w 2004 roku (ziemia z Zasobu WRSP – 1261 euro), a w 2006 roku – 2385 euro (ziemie ANR 1893 euro). Na podstawie: A. Zadura, *Aktualne problemy rynku ziemi rolniczej w państwach europejskich*, „Rynek Ziemi Rolniczej. Stan i perspektywy" 2008, nr 11, s. 43.

[145] *Informacja ANR – grunty rolne w rękach cudzoziemców* z 2.06.2004 roku, www.anr.gov.pl (15.06.2005).

dzierżawy ziemi[146] nie przyciągnęły zbyt wielu chętnych. Jak podkreślali zainteresowani z Unii Europejskiej, w Polsce nie było odpowiednich warunków do lokowania kapitału[147].

Zagraniczni inwestorzy, którzy jednak zdecydowali się na zakup gruntów od Agencji, przeznaczyli ją na cele rolnicze, jak i pod inwestycje przemysłowe (na przykład pod budowę fabryki samochodów Opel w Gliwicach oraz silników Isuzu w Tychach).

Nabyte nieruchomości (do końca 1998 roku) położone były w większości przypadków w województwie katowickim. Na tym obszarze cudzoziemcy zainwestowali w 127 ha, co stanowiło 58% całej powierzchni sprzedanej tej grupie[148]. Po zmianie podziału administracyjnego kraju region ten nadal budził zainteresowanie. Według danych pochodzących z dwóch różnych okresów (30 września 2002 roku i 30 grudnia 2003 roku) około 70% zbytych cudzoziemcom gruntów przypadało na trzy województwa, do których należały: śląskie (w kolejności 184 ha i 207 ha), warmińsko-mazurskie (119 ha i 189 ha) oraz dolnośląskie (102 ha i 132 ha)[149]. Mało atrakcyjne okazały się natomiast tereny położone we wschodniej części kraju, a wśród nich województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie i świętokrzyskie.

Tabela 94

Sprzedaż gruntów cudzoziemcom z Zasobu WRSP według województw w okresie od 1992 roku do 30 września 2002 roku oraz w latach 2004–2007

Województwa	Od 1992 roku do 30 września 2002 roku		Lata 2004–2007	
	liczba zawartych umów	powierzchnia gruntów objęta umowami (w ha)	liczba zawartych umów	powierzchnia gruntów objęta umowami (w ha)
1	2	3	4	5
Dolnośląskie	8	102	5	29
Kujawsko-pomorskie	1	3	–	–
Lubelskie	0	0	–	–
Lubuskie	8	48	13	48
Łódzkie	1	1		
Małopolskie	4	43	1	2
Mazowieckie	4	18	2	4
Opolskie	4	4	6	91

[146] Przeciętny czynsz ziemi ANR w IV kwartale 2005 roku wyniósł 276 zł za 1 ha. Wysokość dzierżawy zróżnicowana była pod względem województw. Najwyższy czynsz odnotowano w Wielkopolsce, a najniższy w województwach: podkarpackim, lubuskim i zachodniopomorskim, w: http://finanse.wp.pl/POD,1,wid,8375871,wiadomosc.html (4.10.2006).

[147] *Duńczycy kupują brytyjską ziemię*, (14.2.2006), www.ppr.pl/artykul.php?id=128904 (12.10.2006).

[148] *Sprzedaż i dzierżawa nieruchomości Zasobu WRSP podmiotom z udziałem kapitału zagranicznego*, www.minrol.gov.pl/bprasowe/bim7-99/awrsp1.htm (22.01.2003).

[149] M. Firek, A. Szczurówna, *Sprzedaż ziemi…*, op. cit.; *Informacja ANR – grunty…*, op. cit.

1	2	3	4	5
Podkarpackie	0	0	–	–
Podlaskie	0	0	–	–
Pomorskie	5	18	3	15
Śląskie	18	184	13	53
Świętokrzyskie	0	0	3	9
Warmińsko-mazurskie	12	119	16	195
Wielkopolskie	13	52	2	15
Zachodniopomorskie	10	99	3	4
Razem	**88**	**691**	**67**	**465**

Źródło: W. Zgliński, *Problemy rozwoju obszarów popegeerowskich (ocena i pożądane kierunki zmian)*, tabela 3, s. 17, www.nsrr.gov.pl/Dokumenty/ (2.11.2006); materiały ANR – *Sprzedaż nieruchomości z Zasobu WRSP cudzoziemcom według województw w latach 2004–2007*.

Generalnie do końca 2007 roku około 60% ziem sprzedanych osobom niebędącym polskimi obywatelami, zlokalizowanych było w dwóch oddziałach Agencji – w Opolu (427 ha) i Olsztynie (383 ha). Nieco mniej ziemi obcokrajowcy nabyli we wrocławskiej (161 ha) oraz zielonogórskiej (104 ha) jednostce terenowej, natomiast całkowity brak zainteresowania wykazali cudzoziemcy obszarami należącymi do filii lubelskiej, a w placówkach umiejscowionych w Suwałkach (0,97 ha), Łodzi (1,44 ha) i Bydgoszczy (2,94 ha) kupili niewiele ziemi[150].

Do końca 1998 roku majątek Agencji zakupiony przez cudzoziemców przeszedł w większości w ręce niemieckie. Obywatele Niemiec nabyli ponad 50% zbytych obcym nieruchomości. Supremacja ich utrzymała się także w następnych okresach. Według danych z 30 września 2002 roku, nasi zachodni sąsiedzi stali się właścicielami 251 ha, czyli 36,3% ogólnie zbytej obcokrajowcom ziemi (a pod koniec 2003 roku należało do nich 341 ha)[151]. Kolejne pozycje pod względem wielkości powierzchni gruntów zakupionych od ANR zajęli obywatele: Holandii (posiadali 114 ha – według danych z 30 września 2002 roku i o 13 ha więcej pod koniec 2003 roku), Finlandii (89 ha w pierwszym okresie i 159 ha według stanu z 31 grudnia 2003 roku) oraz Danii.

Po wejściu do UE aż do końca 2007 roku największe zainteresowanie wykazali natomiast obywatele Irlandii. Z nimi Agencja zawarła 9 umów na 134 ha, tj. 29% ogółu sprzedanych obcokrajowcom gruntów. Drugie miejsce zajęli Niemcy, do których trafiło 99 ha. Ziemie Agencji cieszyły się powodzeniem także wśród obywateli: Holandii (79 ha), Belgii (73 ha) i Szwecji (20 ha). Łącznie w ciągu tych czterech lat ziemie ANR znalazły nabywców z 15 państw. Górowali Europejczycy. Jedynym wyjątkiem byli Japończycy[152].

---

[150] Dane pochodzą z materiałów nadesłanych przez Agencję Nieruchomości Rolnej – *Sprzedaż i dzierżawa nieruchomości z Zasobu WRSP cudzoziemcom i podmiotom z udziałem zagranicznym nie będącym cudzoziemcami* (stan na 31.12.2007 roku).

[151] *Informacja ANR – grunty*..., op. cit.

[152] Dane pochodzą z materiałów ANR – *Sprzedaż nieruchomości z Zasobu WRSP cudzoziemcom według pochodzenia kapitału w latach 2004–2007* (w posiadaniu autora).

Tabela 95

Sprzedaż nieruchomości cudzoziemcom z Zasobu WRSP według państwa pochodzenia w okresach od 1992 do 1998, od 1992 do 30 września 2002 roku oraz w latach 2004–2007

Państwo pochodzenia	Liczba zawartych umów			Powierzchnia gruntów objęta umowami		
	1992–1998	1992–30.09.2002	2004–2007	1992–1998	1992–30.09.2002	2004–2007
Ogółem	27	88*	67	218**	691	465
Armenia	–	–	1	–	–	0
Belgia	2	2	3	8	8	73
Cypr	–	–	4	–	–	8
Dania	3	7	4	4	59	10
Hiszpania	1	2	1	8	19	6
Holandia	7	14	11	22	114	79
Japonia	1	1	1	35	35	3
Niemcy	7	25	22	121	251	99
Szwecja	3	5	–	5	34	–
USA	3	7	–	16	33	–
Finlandia	–	8	–	–	89	–
Francja	–	6	2	–	16	3
Włochy	–	3	3	–	10	4
Wielka Brytania	–	2	2	–	8	12
Portugalia	–	–	1	–	–	5
Irlandia	–	1	9	–	6	134
Szwajcaria	–	2	–	–	5	–
Szwecja	–	–	1	–	–	20
Czechy	–	1	–	–	3	–
Austria	–	–	2	–	1	–

* Po zsumowaniu liczba zawartych umów wynosi 87. W artykule napisano 88.
** Po zsumowaniu sprzedana powierzchnia wynosi 219 ha. W artykule zamieszczono 218 ha (Tabela 2).

Źródło: *Sprzedaż i dzierżawa nieruchomości Zasobu WRSP podmiotom z udziałem kapitału zagranicznego*, www.minrol.gov.pl/bprasowe/bim7-99/awrsp1.htm (22.01.2003); M. Firek, A. Szczurówna, *Sprzedaż ziemi cudzoziemcom*, „Agroprzemiany" 2002, nr 12; materiały ANR – *Sprzedaż nieruchomości z Zasobu WRSP cudzoziemcom według pochodzenia kapitału w latach 2004–2007*.

Obok cudzoziemców popyt na grunty z Zasobu WRSP przejawiali także przedstawiciele spółek z kapitałem zagranicznym. Zawarli oni z Agencją 348 umów na łączną powierzchnię 43 412 ha, co stanowiło 2,4% wszystkich sprzedanych przez tę instytucję gruntów (od 1992 do końca 2007 roku)[153].

Najwięcej ziemi podmioty te kupiły w 1996 roku (9254 ha). Z kolei najmniejszą chęć wykazały w roku poprzedzającym integrację Polski ze strukturami unijnymi.

[153] *Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2007 roku*, Warszawa czerwiec 2008 r.

Wówczas zakupili jedynie 94 ha ziemi (dotyczyło to analizy okresu za lata 1996–2007). Średnio roczna powierzchnia nieruchomości objęta umowami, w latach 1992–2004, przekroczyła 3000 ha. Była ona wysoka w porównaniu do okresu obejmującego kolejne lata, aż do 2007 roku włącznie.

Tabela 96

Powierzchnia (w ha) gruntów sprzedanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych cudzoziemcom i spółkom z udziałem kapitału zagranicznego w latach 1996–2007

Lata	Ogólna powierzchnia sprzedanych gruntów	Powierzchnia nabyta przez cudzoziemców	Powierzchnia nabyta przez spółki z udziałem kapitału zagranicznego
do 1995	239 313	33	4 594
w 1996	192 637	81	9 254
w 1997	149 364	73	4 550
w 1998	146 523	31	3 700
w 1999	119 000	133	1 200
w 2000	120 100	137	1 300
w 2001	147 000	146	7 100
w 2002	159 200	113	7 302
w 2003	101 700	149	94
w 2004	104 500	105	811
w 2005	108 300	108	670*
w 2006	107 400	205	900
w 2007	103 700	47	1 347

* Taka informacja została zamieszczona w raporcie ANR za 2005 rok, s. 19 (http://orka.sejm.gov.pl/Druki-5ka.nsf/0/03381725A44D2FFAC125719A00496C7F/$file/727.pdf, 23.04.2008). Z danych przesłanych przez ANR pt. *Sprzedaż i dzierżawa nieruchomości z Zasobu WRSP cudzoziemcom i podmiotom z udziałem zagranicznym nie będącym cudzoziemcami* (według stanu na 31.12.2005 roku – dokument w posiadaniu autora) wynika, że kupiono 1162 ha (porównanie danych końcowych z 2005 i 2004 roku).

Źródło: Na podstawie raportów AWRSP i ARN.

Do 1998 roku spółki inwestowały przede wszystkim w nieruchomości położone w województwach: szczecińskim (5194 ha), koszalińskim (4131 ha), gorzowskim, olsztyńskim, rzeszowskim i wrocławskim. Udział wymienionych terenów w ogólnej sprzedaży gruntów tym podmiotom wyniósł 76%[154]. Po redukcji liczby województw (według danych z 30 września 2002 roku) zainteresowanie tymi regionami nie spadło. Spółki z udziałem kapitału zagranicznego w dalszym ciągu lokowały swój kapitał w zachodniopomorskiem, warmińsko-mazurskiem i pomorskiem (74% ogólnej powierzchni zbytej przez Agencję przypadło na te obszary)[155]. Jedynie w przypadku dwóch województw nie odnotowano żadnej sprzedaży (śląskiego i podlaskiego).

[154] *Sprzedaż i dzierżawa nieruchomości Zasobu*…, op. cit.
[155] M. Firek, A. Szczurówna, *Sprzedaż ziemi*…, op. cit.

Z kolei od 2004 roku los ten podzieliły także oddziały i filie Agencji w: Warszawie, Bydgoszczy, Lublinie, Łodzi, Opolu, Poznaniu i Suwałkach.

Tabela 97

Sprzedaż gruntów podmiotom z udziałem kapitału zagranicznego z Zasobu WRSP z podziałem na oddziały i filie Agencji Nieruchomości Rolnych w okresie od 1992 roku do 31.12.2007 roku

Oddział terenowy/ Filia Agencji	Liczba zawartych umów	Powierzchnia w ha
Warszawa	17	3 576
Bydgoszcz	5	8
Gdańsk	21	4 671
Gorzów	17	1 999
Koszalin	33	7 724
Lublin	1	641
Łódź	8	422
Olsztyn	53	8 460
Opole	7	500
Piła	0	0
Poznań	15	238
Rzeszów	9	1 915
Suwałki	4	726
Szczecin	80	8 570
Wrocław	60	3 063
Zielona Góra	18	899
Razem	348	43 412

Źródło: *Sprzedaż i dzierżawa nieruchomości z Zasobu WRSP cudzoziemcom i podmiotom z udziałem zagranicznym nie będącym cudzoziemcami stan na 31.12.2007 roku* (dokument w posiadaniu autora).

Podsumowując okres sprzedaży za lata 1992–2007, należy stwierdzić, iż na 43 412 ha ziemi sprzedanych powyższym podmiotom 57% z nich położona była na terenie trzech oddziałów – Szczecin (8570 ha), Olsztyn (8461 ha) i Koszalin (7724 ha). Wyjątek stanowiła filia Agencji w Pile, która z podmiotami z udziałem kapitału zagranicznego nie zawarła żadnej umowy.

5.2. Dzierżawa gruntów ANR przez osoby zagraniczne

Dzierżawa ziemi w Polsce, na tle innych państw Europy Zachodniej (Danii, Francji, Niemczech, Włoszech), nie należała do popularnych form przejmowania gruntów rolnych. Niska renoma użytkowania ziemi w tej postaci związana była między innymi z niezbyt wygórowanymi cenami gruntów w kraju. Rolnicy częściej preferowali kupno ziemi niż jej dzierżawę. Nie bez znaczenia były także słabo rozwinięte procedury

prawne w odniesieniu do dzierżawy w obrocie prywatnym (najczęściej jej podstawą były niepisane umowy).

Z analizy materiałów przygotowanych przez ANR wynikało, iż obcokrajowcy nie stanowili realnego zagrożenia dla polskiego rolnictwa w tym segmencie. Dzierżawione przez nich majątki były niewielką częścią wszystkich wynajętych nieruchomości przez Agencję.

Szacowano, iż w latach 1992–1998 dzierżawione przez cudzoziemców grunty nie przekroczyły 8% ogólnego areału poddanego tej formie gospodarowania. ANR podpisała w tym okresie łącznie 555 umów na powierzchnię 219 000 ha. W ramach zawartych kontraktów 289 dotyczyło osób fizycznych (na około 115 000 ha), a 266 spółek z udziałem kapitału zagranicznego (na 104 000 ha)[156].

Ta forma gospodarowania w latach 1993–1995 cieszyła się największym powodzeniem wśród obcokrajowców. Następnie jej atrakcyjność zaczęła słabnąć. Zagraniczni przedstawiciele częściej wycofywali się z dzierżawienia gruntów, niż się na nią decydowali[157]. Sytuacja ta miała związek z ich rezygnacją z dalszego użytkowania gruntów, wygaśnięciem umów albo wykupieniem dzierżawionej ziemi. W wielu przypadkach, na wniosek Agencji, dochodziło także do rozwiązania umów z powodu niedotrzymania przez stronę jej warunków.

Na skutek malejącej popularności dzierżawy w Polsce zagraniczne podmioty wynajmowały łącznie 170 589 ha[158] na 1 838 679 ha będących w dzierżawie (według stanu na 31 grudnia 2007 roku). Wejście Polski do Unii Europejskiej oraz konkurencyjne ceny wynajmu gruntów, w porównaniu ze stawkami obowiązującymi w państwach Europy Zachodniej, nie zachęciły obcokrajowców i podmiotów z udziałem zagranicznym do tej formy użytkowania ziemi (z ANR) w naszym kraju.

Wśród dzierżawców przeważały osoby fizyczne. Powierzchnia ziemi, będąca w ich władaniu, pod koniec grudnia 2007 roku wyniosła 114 500 ha[159]. Z kolei w rękach podmiotów z kapitałem zagranicznym znalazło się 56 100 ha[160].

Według danych Agencji Nieruchomości Rolnych, dzierżawcami byli reprezentanci 18 państw (dotyczyło to lat 2003–2007). Wśród nich dominowali obywatele Unii Europejskiej. W 2007 roku byli to obywatele: Niemiec (29 860 ha), Wielkiej Brytanii (27 898 ha), Holandii (22 091 ha) i Danii (17 183 ha)[161]. Łącznie wynajmowali oni

---

[156] *Sprzedaż i dzierżawa nieruchomości Zasobu*…, op. cit.

[157] *Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych i Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa,* Warszawa 2005, s. 20, www.msp.gov.pl/dokumenty/2-209.pdf (4.10.2006).

[158] Jest to suma dzierżawionych gruntów przez cudzoziemców i podmioty z kapitałem zagranicznym.

[159] Według danych z grudnia 2001 roku uprawiali oni około 127 000 ha, w 2003 roku – 114 402 ha, a po 2004 roku ponad 118 000 ha. Areał dzierżawionej powierzchni topniał jednak od 2006 roku. Wówczas cudzoziemcy wynajmowali 117 851 ha, a rok później o ponad 3000 ha mniej. Informacje powyższe pochodzą z raportów z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa z poszczególnych lat.

[160] W grudniu 2001 roku zajmowały one 57 000 ha, dwa lata później – 54 193 ha, a po 2004 rok wynajęta powierzchnia wahała się między 55 800 a 56 300 ha. Ibidem.

[161] *Dzierżawa nieruchomości Zasobu WRSP cudzoziemcom według pochodzenia kapitału* – materiały nadesłane z ANR (w posiadaniu autora).

85% całego dzierżawionego areału ziemi przez cudzoziemców. Poza nimi znaleźli się także przedstawiciele Azji, Afryki (Nigeria), Ameryki Północnej (USA) i Południowej (Brazylia).

Tabela 98

Dzierżawa nieruchomości gruntów (w ha) z Zasobu WRSP według państwa pochodzenia cudzoziemców – stan na 31 grudnia 1998 roku i 31 grudnia 2007 roku

Państwo pochodzenia	Grunty aktualnie w dzierżawie według stanu z 31.12.1998 roku		Grunty aktualnie w dzierżawie według stanu z 31.12.2007 roku	
	liczba zawartych umów	dzierżawiona powierzchnia	liczba zawartych umów	dzierżawiona powierzchnia
Ogółem	244	101 031	325	114 489
Armenia	–	–	1	0,16
Austria	2	709	2	558
Belgia	1	920	4	2 200
Brazylia	5	99	1	14
Dania	23	14 099	44	17 183
Francja	13	2 636	25	6 256
Hiszpania	–	–	2	68
Holandia	83	25 566	73	22 091
Irlandia	1	1 222	9	1 069
Niemcy	82	28 923	120	29 860
Nigeria	–	–	11	76
Norwegia	1	4 262	1	4 262
Szwecja	5	6 395	8	1 546
Turcja	–	–	1	124
USA	1	31	1	25
Wielka Brytania	25	14 501	17	27 898
Włochy	2	1 669	5	1 259

Źródło: *Sprzedaż i dzierżawa nieruchomości Zasobu WRSP podmiotom z udziałem kapitału zagranicznego*, www.minrol.gov.pl/bprasowe/bim7-99/awrsp1.htm (22.01.2003); *Sprzedaż i dzierżawa nieruchomości Zasobu WRSP podmiotom z udziałem zagranicznym nie będącym cudzoziemcami stan na 31.12.2007 roku* (dokument w posiadaniu autora).

Cudzoziemcy oraz podmioty z kapitałem zagranicznym podejmowali najczęściej decyzje o dzierżawie nieruchomości rozlokowanych w północnej i zachodniej części kraju. Pod koniec lat 90. XX wieku należały do nich województwa: koszalińskie, słupskie, szczecińskie i gorzowskie. W nowym stuleciu były to z kolei województwa: zachodniopomorskie, pomorskie, lubuskie i opolskie. Według danych z 31 grudnia 2007 roku, dzierżawione nieruchomości z Zasobu WRSP na terenie pierwszego z nich stanowiły 40,5% wszystkich obszarów wynajmowanych przez powyższe podmioty. W oddziale ANR w Szczecinie i filii w Koszalinie odnotowano największe przyrosty dzierżawionych ziem przez cudzoziemców. Od 2003 do 2007 roku dotyczyło to 8306 ha.

Łącznie wynajmowane nieruchomości położone w zachodniopomorskiem, na Ziemi Lubuskiej, Pomorzu i Opolszczyźnie zajmowały 84,5% terenów wydzierżawionych obcokrajowcom pod koniec 2007 roku. Na powodzenie tych obszarów wpływ wywarła niewątpliwie bliskość granicy z Niemcami oraz większy areał ziemi w tych regionach będący w dyspozycji Agencji. Najmniejszą uwagę cudzoziemców przyciągnęły jedynie ziemie rozlokowane w województwie mazowieckim (w latach 2003–2007 dzierżawiono 0,116 ha na podstawie 1 umowy). Zainteresowania tym obszarem nie przejawiały również podmioty z udziałem zagranicznym niebędące cudzoziemcami. W oddziałach w Warszawie, Bydgoszczy, Lublinie oraz filiach w Łodzi i Suwałkach, na koniec 2007 roku, nie zawarto żadnych umów. Wyjątek stanowił oddział w Szczecinie z filią w Koszalinie, gdzie wynajmowano 63% powierzchni znajdującej się w dzierżawie obcych (stan na 31 grudnia 2007 roku).

* * *

Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców było zagadnieniem, które wywoływało emocje w większości państw, w tym i w Polsce. Bardzo często w opinii społecznej utożsamiano je z utratą majątku, suwerenności czy nawet tożsamości narodowej. Z drugiej jednak strony podkreślano, iż zagraniczne inwestycje niosą za sobą korzyści ekonomiczne i technologiczne (tworzenie nowych miejsc pracy, zastosowanie innowacyjnych technologii, metod i technik organizacji pracy, rosnące wpływy do budżetu gmin, państwa oraz szanse współpracy z zagranicznym partnerem).

Wraz z jednoczeniem się Europy problematyka zakupu mienia przez obcy kapitał nabrała wymiaru ponadnarodowego. Utworzenie wewnętrznego rynku oraz wprowadzenie swobody przemieszczania się osób, usług, kapitału oraz nieskrępowanej działalności gospodarczej wymusiła na państwach ustosunkowanie się do tej kwestii.

Tematyka obrotu ziemią i innymi nieruchomościami przez cudzoziemców okazała się jednak trudna. O jej złożoności świadczył fakt, iż kraje członkowskie nie przyjęły jednolitych zasad w tym zakresie. Uzgodniono stosowanie zarówno prawa wewnętrznego, jak i tego, które zostało wypracowane na poziomie Wspólnoty.

Analizując historię akcesji poszczególnych państw do Unii Europejskiej, widoczne były różne podejścia do tej problematyki. Wyróżnić bowiem możemy państwa, które albo zrezygnowały w tej dziedzinie z okresów przejściowych (Wielka Brytania, Irlandia[162]), albo wręcz przeciwnie negatywnie ustosunkowały się do natychmiastowego otwarcia swojego rynku nieruchomości (Szwecja, Finlandia, Austria).

Różnice w rozwiązaniu kwestii nabywania nieruchomości przez cudzoziemców ujawniły się również podczas rozszerzenia granic Unii w 2004 roku. Dotyczyły one zarówno zakresu, jak i długości trwania okresów ochronnych. Na przykład: Cypr wynegocjował pięcioletni okres przejściowy na nabycie działek rekreacyjnych, a Czesi, Węgrzy i Słowacy siedmioletni na zakup gruntów rolnych i leśnych oraz pięcioletni

[162] J. J. Skoczylas, *Cywilnoprawny obrót*..., op. cit., s. 280.

okres na nabycie drugiej rezydencji i działek przeznaczonych pod ich rozbudowę (nie dotyczyło to Słowacji). Na równorzędne traktowanie swoich obywateli z przedstawicielami państw unijnych zgodziły się: Estonia, Litwa, Łotwa i Słowenia. Najdłuższe okresy ochronne wypracowała Polska.

Z dniem 1 maja 2004 roku anulowane zostały pewne ograniczenia w zakresie nabywania mienia przez cudzoziemców (lub przedsiębiorstwa) pochodzących z państw EOG. Usunięto niektóre bariery administracyjne w pozyskiwaniu zezwoleń. Podkreślić jednak należy, iż obrót nieruchomościami z obcymi nie został całkowicie uwolniony. Nadal podlegał on reglamentacji. Zagraniczni nabywcy (z wyjątkami określonymi w ustawie) zobowiązani byli do ubiegania się o zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Był to rodzaj monitoringu władz nad zbywanym majątkiem, by nie doszło do niekontrolowanego wykupu polskiej ziemi, nieruchomości, akcji lub udziałów w spółkach handlowych przez obcych.

Przystąpienie RP do UE przyniosło za sobą konieczność zmian krajowego porządku prawnego w tym zakresie. Podstawowym aktem prawnym była ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców z 1920 roku. Do innych przepisów zaliczały się także ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, *ustawa z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych*[163] oraz *ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami*[164]. Ponadto krajowy rynek obrotu majątkiem nieruchomym chroniony był przez wynegocjowany traktat z Unią Europejską[165].

Polska opinia publiczna wykazała ogromną wrażliwość w tej kwestii. Lęk przed wykupem polskiego mienia towarzyszył częściej eurosceptykom, niż osobom zadowolonym z faktu akcesji do struktur unijnych. Uczucie zagrożenia podtrzymywały prawicowe ugrupowania polityczne i związane z nimi środki masowego przekazu[166]. Największe niebezpieczeństwo upatrywano ze strony niemieckiego kapitału.

Do masowego wykupu polskiego majątku oczywiście nie doszło, co potwierdzają dane statystyczne i analizy sporządzone przez instytucje rządowe (ministra spraw we-

---

[163] Tekst jednolity: Dz. U. 2004, Nr 121, poz. 1266.

[164] Dz. U. 2010, Nr 102, poz. 651 – tekst jednolity.

[165] *Traktat podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzecząpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej*, Dz. U. 2004 Nr 90, poz. 864 zał.

[166] Więcej na ten temat: A. Adamczyk, *Zagrożenie wykupu nieruchomości przez cudzoziemców a akcesja Polski do Unii Europejskiej*, w: *Świat współczesny. Wyzwania, zagrożenia i współzależności w procesie budowy nowego porządku międzynarodowego*, pod red. W. Malendowskiego, Poznań 2008.

wnętrznych i administracji, ministra rolnictwa i rozwoju wsi, Agencję Nieruchomości Rolnych).

Na podstawie materiałów ministra właściwego do spraw wewnętrznych można stwierdzić, iż w latach 2000–2007 obcokrajowcom wydano 11 699 zezwoleń na 58 483,68 ha i 860 224,81 m^2 lokali, ale do rejestru wpisano zakup 35 757,31 ha oraz 2 011 709,38 m^2. Udział gruntów ornych w ogólnej sprzedaży nieruchomości był niewielki. Okazało się, że niskie ceny nieruchomości rolnych nie przyciągnęły takiej liczby cudzoziemców, jakiej się spodziewano. Na przeszkodzie wciąż stały: niedostateczny rozwój infrastruktury obszarów wiejskich, brak planów przestrzennego zagospodarowania, utrzymująca się bariera językowa oraz nieufność wobec obcych. Powodzeniem cieszyły się natomiast mieszkania, apartamenty oraz pomieszczenia biurowe położone w dużych aglomeracji miejskich.

Obcokrajowcy preferowali regiony o wysokim rozwoju gospodarczym, niskiej stopie bezrobocia i dobrze zurbanizowane. Wybierali obszary województw mazowieckiego, wielkopolskiego i śląskiego. Rzadko decydowali się na lokatę kapitału we wschodniej części kraju (na pograniczu). Wśród kupujących dominowali Niemcy i Holendrzy. Mało było osób pochodzących z państw graniczących z Polską na wschodzie.

Pochodzenie inwestujących w nieruchomości na terenie Polski pozwoliło dostrzec, jakie grupy narodowe wiązały z naszym państwem swoją przyszłość. Byli to cudzoziemcy, którzy raczej nie wzbudzali kontrowersji. Po pierwsze dlatego, że większość z nich pochodziła z państw, których obecność Polacy tolerowali w największym stopniu (tak wynikało z badań CBOS). Po drugie, mało prawdopodobne było, iż osoby te mogły stanowić obciążenie dla budżetu państwa czy znaleźć się w gronie podejrzanych o popełnienie przestępstwa. Ponadto kupując grunty pod inwestycje, tworzyli oni nowe miejsca pracy i wpływali na rozwój obszarów, które z ich punktu widzenia były dla nich atrakcyjne.

Po 1 maja 2004 roku zainteresowanie problematyką zakupu nieruchomości przez cudzoziemców zmniejszyło się. Emocje związane z liberalizacją zakupu nieruchomości przez obcokrajowców opadły. Obawy, które towarzyszyły Polakom przed 2004 rokiem, straciły na znaczeniu. Zmieniła się gradacja niepożądanych skutków wejścia do struktur unijnych. Wykup nieruchomości przez obcy kapitał przestał być, w opinii społeczeństwa, negatywnym zjawiskiem członkostwa w UE[167].

[167] Świadczą o tym wyniki sondaży przeprowadzonych w 2004 roku i dwa lata później. *Opinie o skutkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, CBOS Komunikat z badań, Warszawa grudzień 2004; *Opinie pierwszego roku członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, CBOS Komunikat z badań, Warszawa czerwiec 2005; *Bilans dwóch lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, CBOS Komunikat z badań, Warszawa kwiecień 2006.

Rozdział V

Przestępczość cudzoziemców w Polsce

1. Ogólny obraz przestępczości cudzoziemców w Polsce

Przestępczość[1] cudzoziemców w Polsce była nieznanym zjawiskiem. Jako nowa kategoria w statystykach policyjnych pojawiła się na początku lat 80. XX wieku. Wówczas ich udział w ogólnej liczbie podejrzanych nie był znaczący, gdyż wahał się od 0,1% (w 1984 roku) do 0,5% (w 1988 roku)[2]. Ten niewielki odsetek obcych, wchodzących w kolizję z prawem, związany był przede wszystkim z faktem, iż w naszym państwie nie było jeszcze zbyt dużej liczby cudzoziemców, a granice były zamknięte.

W okresie tym najczęściej odwiedzali nas zagraniczni turyści, studenci i biznesmeni. Mało było nielegalnych imigrantów oraz osób pracujących w tzw. szarej strefie.

Rozwój przestępczości wśród obcokrajowców nastąpił dopiero na przełomie lat 80. i 90. XX wieku. Zmiany w ogólnej strukturze podejrzanych związane były bezpośrednio z wprowadzeniem ruchu bezwizowego. Otwarte granice zachęcały do przyjazdu nie tylko turystów, ale także przyciągnęły inne grupy cudzoziemców. Wśród nich były osoby aplikujące o status uchodźcy w Polsce oraz osoby traktujące nasz kraj jako państwo tranzytowe w dalszej drodze na zachód Europy. Niektórzy jednak przekraczali polską granicę z zamiarem popełnienia przestępstwa. Trudnili się oni zazwyczaj sprzedażą nielegalnie wwiezionego alkoholu czy papierosów, przemycali przez granicę kradzione samochody, podejmowali pracę wbrew obowiązującym przepisom. Zajmowali się także wymuszeniami, kradzieżą, handlem żywym towarem, jak i fałszowaniem dokumentów.

Odzwierciedleniem wzrostu podejrzanych o popełnienie przestępstw cudzoziemców były policyjne statystyki. Odnotowano w nich, iż w 1982 roku podejrzani spoza kraju stanowili grupę 216 osób, a trzy lata później już 386[3]. W przełomowym dla Polski roku 1989 wskaźnik ten wzrósł do 957 podejrzanych (co oznaczało 4-krotny

---

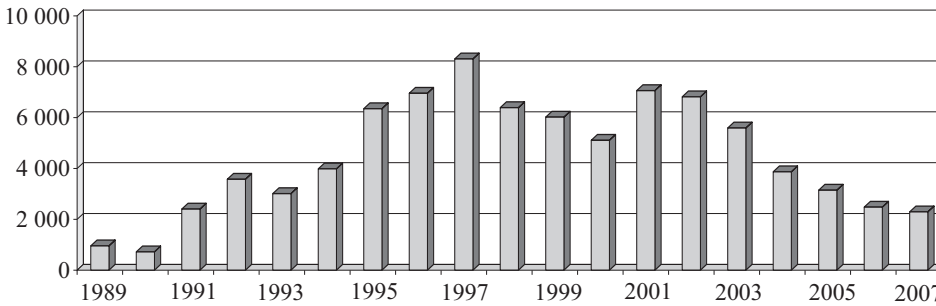
[1] Pod pojęciem tym rozumie się „czyn człowieka zabroniony przez ustawę pod groźbą kary, bezprawny, zawiniony i społecznie szkodliwy w stopniu wyższym niż znikomy", J. Błachut, *Problemy związane z pomiarem przestępczości*, Warszawa–Kraków 2007, s. 50. Zgodnie z Kodeksem karnym art. 1 § 1 „odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia". *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny*, Dz. U. 1997, Nr 88, poz. 553 z późniejszymi zmianami.

[2] I. Rzeplińska, *Przestępczość cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 2000, s. 7.

[3] Ibidem.

przyrost w stosunku do 1982 roku)[4]. Tendencja ta utrzymywała się do 1997 roku. W owym czasie liczba podejrzanych obcego pochodzenia osiągnęła najwyższy dotąd pułap, bo 8306 osób (w ciągu tych 12 miesięcy liczebność obcokrajowców była ponad 11-krotnie większa niż w 1990 roku). Następnie ich grono zaczęło maleć. W roku wejścia Polski do UE liczba podejrzanych stopniała już do 3870, a w 2007 roku zmniejszyła się o kolejne 1577 osób.

Wykres 39. Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie przestępstw w latach 1989–2007



Źródło: Na podstawie: A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, *Atlas przestępczości 2*, Warszawa 1999, s. 45, 55; A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, *Atlas przestępczości 4*, Warszawa 2009, s. 61.

Wahaniom podlegał także procentowy udział podejrzanych cudzoziemców w ogólnej strukturze osób wchodzących w konflikt z prawem. Jak już wcześniej zaznaczono w latach 80. XX wieku nie przekraczał on 1%. W 1992 roku podniósł się do 1,16%, a w 1997 roku oscylował już wokół 2,02%[5]. Tendencja ta nie była jednak długotrwała. Zmiany nastąpiły wraz z końcem lat 90. XX wieku i nadejściem nowego stulecia. W statystykach policyjnych widoczny był permanentny spadek podejrzanych cudzoziemców w stosunku do ogólnej liczby podejrzanych w Polsce. Wskaźnik ten obniżył się aż do 0,4% w 2007 roku i w ten sposób zbliżył się do danych z lat 80. XX wieku.

Zjawiskom wzrostu i obniżenia przestępczości wśród cudzoziemców towarzyszyły zmiany w ogólnym pejzażu rejestrowanej przestępczości w Polsce. Charakterystyczna dla tego obrazu była większa liczba przestępstw stwierdzonych od początku lat 90. XX wieku, która zaczęła spadać dopiero od 2003 roku[6]. Niski był stopień wykrywalności przestępstw. W 1989 roku obniżył się on do 55,5% (z 70–85% w latach 70. i 80. XX wieku)[7], a w kolejnych latach utrzymywał się na poziomie od 40% do

[4] Aneks – Tabela 22. Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie przestępstwa na tle ogółu podejrzanych w latach 1989–2007.

[5] Ibidem.

[6] Podczas gdy w 1989 roku liczba stwierdzonych przestępstw wyniosła 547 589 (oznaczało to, że na 100 000 mieszkańców przypadło 1442,4 przestępstw), to rok później podniosła się ona do 883 346 (o 61%). W ciągu 10 lat, od rozpoczęcia transformacji przestępczość w kraju podwoiła się i w 1999 roku oscylowała wokół 1 121 545 przypadków. A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, *Atlas przestępczości w Polsce 3*, Warszawa 2003, s. 14; www.policja.gov.pl (7.07.2007).

[7] A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, *Atlas przestępczości w Polsce 2*, Warszawa 1999, s. 40.

54,4%. Dopiero nadejście nowego stulecia zaowocowało zmianami w tym zakresie i w 2007 roku współczynnik ten wyniósł już 64,6%[8].

Wśród kategorii przestępstw popełnianych przez cudzoziemców dominowały: kradzieże, przestępstwa rozbójnicze i drogowe. Poza nimi obcokrajowcy dopuszczali się także nielegalnego wwozu do kraju towarów i osób oraz brali udział w zorganizowanych grupach przestępczych oraz uczestniczyli w bójkach i pobiciach.

Do województw o najwyższym wskaźniku przestępczości, w 1989 i 1997 roku, należały: warszawskie, szczecińskie, gdańskie, łódzkie i legnickie[9]. Po zmianach podziału administracyjnego kraju, według danych z 2001 roku, prym wiodły dwa województwa – pomorskie i zachodniopomorskie[10].

Przestępstwa, które były udziałem cudzoziemców, popełniano najczęściej w aglomeracjach miejskich. Pod tym względem wyróżniała się Warszawa. W stolicy liczba podejrzanych obcokrajowców w stosunku do ogólnego stanu podejrzanych cudzoziemców w Polsce wahała się od 10 do 19% (w latach 2001–2007)[11]. Rzadziej do czynów karanych dochodziło w środowiskach wiejskich[12] oraz na obszarach województw: tarnowskiego, bielskiego, łomżyńskiego (w 1989 roku), krośnieńskiego, przemyskiego, rzeszowskiego (w 1997 roku) oraz podkarpackiego, podlaskiego i lubelskiego (w 2001 roku).

Skład narodowościowy osób podejrzanych o popełnienie czynów niezgodnych z prawem na terenie Polski ulegał zmianom. W latach 80. XX wieku zaliczali się do nich obywatele: Jugosławii, Węgier i obu państw niemieckich. Pierwsi z nich w 1988 roku stanowili 24% ogólnej liczby podejrzanych cudzoziemców, a drudzy 22%[13]. Od początku lat 90. XX wieku zastąpili ich obywatele naszych wschodnich sąsiadów. Wśród nich najliczniejsze grono miało obywatelstwo ukraińskie (od 1990 do 1999 roku podejrzanych było 12 166 osób, z czego 64,5% przypadła na lata 1996–1999). Inni byli obywatelami: Rosji (7897 podejrzanych), Białorusi (7525) i Litwy (3043). Poza nimi problemy z prawem mieli także obywatele: Rumunii (2430), Bułgarii, Gruzji, Kazachstanu, Turcji oraz państw unijnych, z których najwięcej było Niemców (3871)[14].

Początek nowego stulecia nie przyniósł istotnych zmian w tych danych. Nadal podejrzani w przeważającej części byli obywatelami Ukrainy (w latach 2000–2007

---

[8] www.policja.pl/portal/pol/3/1/Przestepstwa_stwierdzone_podejrzani_wykrywalnosc_ogolem_w_latach_19902007.html (12.11.2007).

[9] *Atlas*..., op. cit. (2), s. 14–15. W pierwszej połowie lat 90. XX wieku podejrzani cudzoziemcy rejestrowani byli także na wschodnich terenach kraju, w województwach: zamojskim, suwalskim, białostockim, bialskopodlaskim i lubelskim. Sytuacja ta miała związek ze wzrostem skali przestępstw akcyzowych, przestępstw związanych z fałszowaniem dokumentów, przekraczaniem granicy wbrew przepisom oraz rozbojami i kradzieżami w tych regionach. I. Rzeplińska, *Przestępczość*..., op. cit., s. 24–25.

[10] *Atlas*..., op. cit. (3), s. 17.

[11] Aneks – Tabela 46. Przestępczość cudzoziemców w Warszawie w latach 2001–2007.

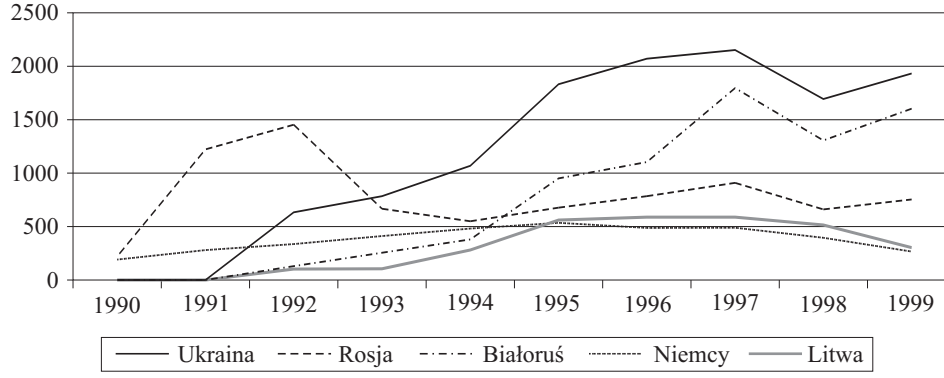
[12] *Atlas*..., op. cit. (2), s. 12, *Atlas*..., op. cit., (3), s. 15.

[13] I. Rzeplińska, *Przestępczość*..., op. cit., s. 26–27.

[14] Aneks – Tabela 23. Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie przestępstw w latach 1989–1997 według państwa pochodzenia oraz Tabela 24. Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie przestępstw w latach 1998–2006 według państwa pochodzenia.

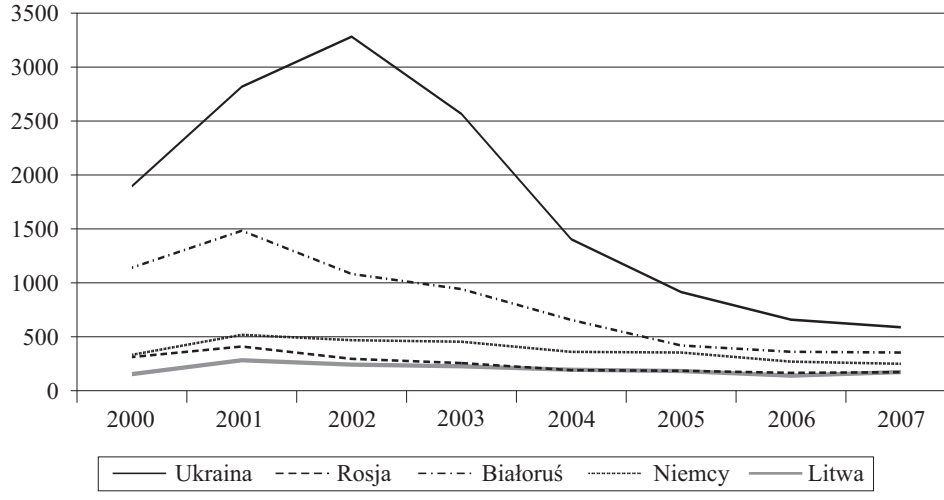
razem 14 125 osób, z których 61% przypadło na lata 2001–2003)[15], Białorusi (6437) i Rosji (1986). Spośród obywateli Unii niezmiennie na pierwszym miejscu byli Niemcy (2555), a później Litwini (1592).

Wykres 40. Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie przestępstwa według wybranych państw pochodzenia w latach 1990–1999



Źródło: Na podstawie tabel: 23. Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie przestępstw w latach 1989–1997 według państwa pochodzenia i 24. Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie przestępstw w latach 1998–2007 według państwa pochodzenia (Aneks).

Wykres 41. Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie przestępstwa według wybranych państw pochodzenia w latach 2000–2007



Źródło: Na podstawie tabel: 23. Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie przestępstw w latach 1989–1997 według państwa pochodzenia i 24. Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie przestępstw w latach 1998–2007 według państwa pochodzenia (Aneks).

[15] W ciągu tych ośmiu lat w gronie podejrzanych znalazło się więcej obywateli Ukrainy niż przez całą dekadę lat 90. XX wieku.

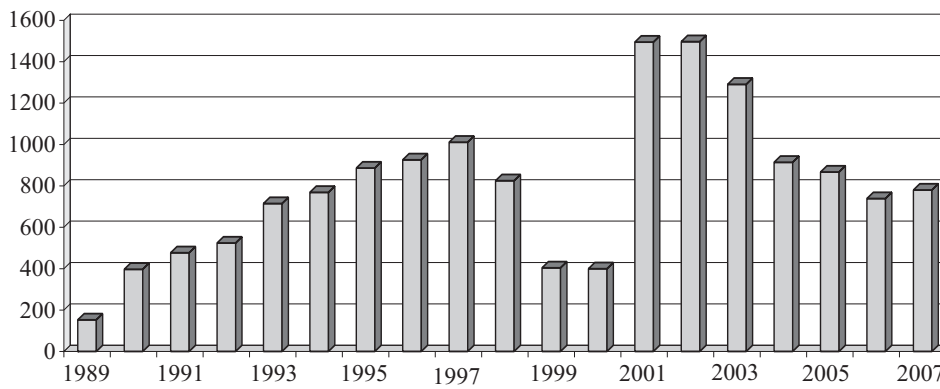
Wysoki poziom uczestnictwa naszych sąsiadów w strukturze podejrzanych o popełnienie przestępstw związany był niewątpliwie z bliskością naszego kraju i łatwością przekraczania granicy, czemu towarzyszył wzrost ich liczebności w RP. Wpływ na to miały także różnice ekonomiczne między Polską a państwami pochodzenia podejrzanych.

2. Cudzoziemcy jako podejrzani o popełnienie przestępstw

W latach 1989–2007 cudzoziemcy podejrzani o dokonanie przestępstw stanowili 1%, a ich grono liczyło łącznie 85 024 osób[16]. Struktura przestępstw, których mieli się dopuścić obcokrajowcy, w całym tym okresie była podobna.

Istotne znaczenie w układzie przestępczości osób niemających polskiego obywatelstwa zajmowały przestępstwa drogowe. W latach 90. XX wieku procentowy udział cudzoziemców w stosunku do ich ogólnej liczby podejrzanych nie był stały i wahał od 43% w 1990 roku do 6,7% dziewięć lat później. Wśród obcych podejrzanych o ten rodzaj przestępstwa prym wiedli obywatele Niemiec. Na przykład, w 1992 roku stanowili oni 39% podejrzanych, a rok później 35%. W pozostałych okresach nie utracili swojej pozycji, mimo iż ich udział zmniejszał się (w 1994 roku – 32%, w 1996 roku – 29%, a pod koniec lat 90. – 24% i 28% w 1998 oraz 1999 roku)[17]. Oprócz naszego zachodniego sąsiada w kręgu podejrzanych byli także obywatele: Ukrainy, Rosji i Białorusi.

Wykres 42. Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie przestępstw drogowych w latach 1989–2007



Źródło: Na podstawie tabel: 99. Podejrzani cudzoziemcy według wybranych kategorii przestępstw w latach 1989–1999 i 100. Podejrzani cudzoziemcy o popełnienie przestępstwa według wybranych kategorii przestępstw w latach 2000–2007, s. 379, 382.

[16] Aneks – Tabela 22. Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie przestępstwa na tle ogółu podejrzanych w latach 1989–2007.

[17] Aneks – Tabela 28. Podejrzani cudzoziemcy o popełnienie przestępstwa według wybranych kategorii przestępstw i państwa pochodzenia w latach 1992–1999.

Zauważalne zmiany w przestępczości drogowej nastąpiły po 2000 roku. Wówczas liczba cudzoziemców podejrzanych o popełnienie tego czynu wzrosła diametralnie i w 2001 roku była ponad 3-krotnie większa niż 12 miesięcy wcześniej. Dotyczyło to także roku następnego, kiedy w grupie podejrzanych znalazło się 1497 obcokrajowców.

Łącznie w latach 2000–2007 grono podejrzanych osób niemających polskiego pochodzenia liczyło 7983, czyli 22% ogólnej liczby podejrzanych cudzoziemców w tym czasie. Podejrzani o popełnienie przestępstw drogowych reprezentowali niemal wszystkie kontynenty. Najwięcej z nich pochodziło jednak z Europy, a wśród Europejczyków dominowali obywatele Ukrainy, którzy stanowili 26% wszystkich podejrzanych o dokonanie tego przestępstwa w latach 2000–2007 (2050 osób, z czego 42% w latach 2001–2002). Na drugim miejscu znaleźli się obywatele Niemiec (1398 osoby – 17,5%), a na dalszych: Białorusi (960 osób – 12%), Litwy (761 osób – 9,5%) i Rosji (435 osób – 5%). Podejrzanymi byli również Azjaci pochodzący najczęściej z: Armenii[18] (214 osób), Wietnamu (56 osób) oraz Kazachstanu, Gruzji i Chin oraz osoby z Ameryki Północnej (Kanady i USA), Ameryki Południowej (Brazylii, Kolumbii), Afryki i Australii[19].

Podmioty niemające polskiego pochodzenia dopuszczały się również przestępstw celnych i akcyzowych. W pierwszej grupie znalazło się 3286 obcokrajowców (1989–2007). 78% z nich, podejrzanych zostało w latach 1989–1999. W okresie tym wyjątkowy pod względem liczby osób podejrzanych o przestępstwa celne okazał się rok 1991 i 1992. Wówczas czynu tego miało dopuścić się 643 i 1532 osoby[20]. W nowym dziesięcioleciu stan ilościowy cudzoziemców, w tej grupie przestępstw, był już znacznie mniejszy. Najwięcej podejrzanych o przestępstwa celne przypadło na okres trzech lat, licząc od 2000 roku. W ciągu tych 36 miesięcy liczba podejrzanych cudzoziemców wynosiła 530, a po wejściu do struktur unijnych liczba ich sukcesywnie malała (z 27 w 2005 roku do 7 dwa lata później). W gronie podejrzanych o ten czyn większość to byli obywatele państw sąsiadujących z nami. Około 49% wszystkich podejrzanych, w latach 2000–2007, stanowili obywatele Ukrainy (356 osób). Oprócz nich, grupę tę zasilali również obywatele Białorusi (112), Niemiec (49) i Rosji (41). Przestępstw celnych mieli dopuścić się także obywatele Armenii (31), Bułgarii (25), Mongolii (25) i Mołdowy (23)[21].

---

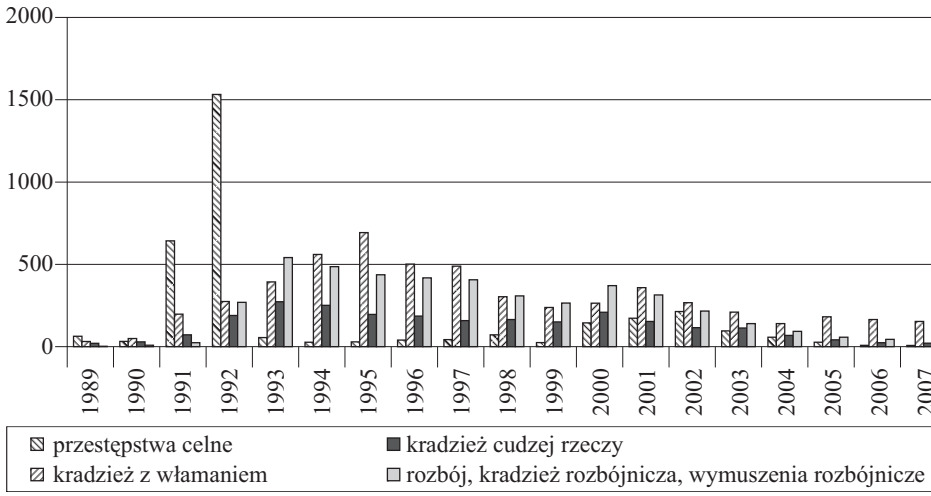
[18] Kwalifikując obywateli Armenii do Azjatów kierowałam się jedynie geograficznym położeniem tego państwa na kontynencie azjatyckim. Należy jednocześnie podkreślić, że pod względem politycznym Armenia należy do państw europejskich.

[19] Aneks – Tabela 42. Cudzoziemcy podejrzani o przestępstwa drogowe według państwa pochodzenia w latach 2000–2007.

[20] Tabela 99. Podejrzani cudzoziemcy według wybranych kategorii przestępstw w latach 1989–1999, s. 379.

[21] Aneks – Tabela 41. Cudzoziemcy podejrzani o przestępstwa celne z k.k.s. według państwa pochodzenia w latach 2000–2007.

Wykres 43. Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie wybranych przestępstw w latach 1989–2007



Źródło: Na podstawie tabel: 99. Podejrzani cudzoziemcy według wybranych kategorii przestępstw w latach 1989–1999 i 100. Podejrzani cudzoziemcy o popełnienie przestępstwa według wybranych kategorii przestępstw w latach 2000–2007, s. 379, 382.

Drugą kategorię stanowiły czyny wynikające z naruszenia przepisów ustawy o oznaczeniu wyrobów znakami skarbowymi akcyzy[22]. Według Ireny Rzeplińskiej, do końca 1996 roku podejrzany o to był co drugi cudzoziemiec, a w latach 1997–1998 poziom ich odsetek zmniejszył się do 42% i 43,7%[23].

W latach 2000–2007 grono cudzoziemców podejrzanych o przestępstwa akcyzowe wynikające z Kodeksu karnego skarbowego zmniejszyło się. O dokonanie ich podejrzewano wówczas 4871 cudzoziemców, z których aż 73% przypadło na okres poprzedzający wejście Polski do Unii Europejskiej (lata 2001–2003). Później nastąpiła wyraźna tendencja spadkowa, by w 2007 roku liczba podejrzanych wyniosła już tylko 73, co daje ponad szesnastokrotnie mniejszy wynik niż w 2002 i 2003 roku (czyli w okresach o najwyższym wskaźniku podejrzanych cudzoziemców o ten czyn). Obcy podejrzani o przestępstwa akcyzowe, podobnie jak w przypadku celnych, najczęściej pochodzili zza wschodniej granicy naszego państwa. 66% z nich było obywatelami Ukrainy, a pozostali należeli do państwa: białoruskiego (20%), armeńskiego (6%) i rosyjskiego (5%)[24].

---

[22] Cudzoziemcy podejrzewani byli za naruszenie art. 20–24 *ustawy z dnia 2 grudnia 1993 roku o oznaczeniu wyrobów znakami skarbowymi akcyzy*, Dz. U. 1993, Nr 127, poz. 584. Artykuły te zostały uchylone mocą *ustawy z dnia 10 września 1999 roku Przepisy wprowadzające Kodeks karny skarbowy*, Dz. U. 1999, Nr 83, poz. 931. Ustawa z grudnia 1993 roku utraciła moc z dniem 1 maja 2004 roku, po wejściu w życie *ustawy z dnia 23 stycznia 2004 roku o podatku akcyzowym*, Dz. U. 2004, Nr 29, poz. 257.

[23] I. Rzeplińska, *Przestępczość...*, op. cit., s. 18.

[24] Aneks – Tabela 40. Cudzoziemcy podejrzani o przestępstwa akcyzowe z k.k.s. według państwa pochodzenia w latach 2000–2007.

Tabela 99

Podejrzani cudzoziemcy według wybranych kategorii przestępstw w latach 1989–1999

Przestępstwa	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ogółem podejrzani	214 531	273 375	305 031	307 575	299 499	388 855	423 896	381 911	410 844	396 055	364 272
Ogółem podejrzani cudzoziemcy	957	719	2 402	3 575	3 010	3 983	6 349	6 956	8 306	6 390	6 017
Odsetek w %	**0,44**	**0,26**	**0,78**	**1,16**	**1**	**1**	**1,5**	**1,8**	**2**	**1,6**	**1,6**
Zabójstwa	*	*	*	10	16	24	31	30	23	18	26
Udział w bójce lub pobiciu	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	53	b.d.	72	b.d.	80	54	44
Kradzież cudzej rzeczy	31	49	197	274	393	560	693	501	489	303	238
Kradzież z włamaniem	20	29	72	189	273	251	196	186	158	165	150
Rozbój, kradzież rozbójnicza, wymuszenie rozbójnicze	2	9	24	269	541	486	437	418	406	308	265
Przestępstwa drogowe	153	307	477	524	715	769	886	926	1011	825	404
Przestępstwa celne	63	32	643	1532	55	27	29	40	43	72	25
Paserstwo	*	*	*	*	*	271	400	358	340	237	166

* Zjawisko nie występuje.

Źródło: *Przestępczość w Polsce 1989–2000*, Warszawa 2001, s. 129; www.policja.pl/statys/cudzoz.htm (9.09.2002).

Innym rodzajem czynów zabronionych, o których dokonanie podejrzewano cudzoziemców, były przestępstwa przeciwko mieniu. W kategorii tej mieściły się:

– kradzież cudzej rzeczy. W opinii Policji mogło dopuścić się tego 5466 obcokrajowców (1989–2007), z czego 68% przypadków odnotowano w latach 1989–1999. W grupie podejrzanych znalazło się wówczas 3728 osób obcego pochodzenia, czyli 7,6% ogólnej liczby podejrzanych cudzoziemców i 0,8% ogółu podejrzanych o kradzież w Polsce[25]. Z kolei od 2000 do 2007 roku krąg obcokrajowców podejrzanych zmniejszył się. Przed wejściem do UE ich udział w stosunku do ogółu podejrzanych cudzoziemców w Polsce wahał się między 4% a 5%. Później ich uczestnictwo nieco wzrosło, osiągając poziom 5,7% w 2005 roku i 6,7% w 2007 roku. Porównując jednak roczne dane dotyczące podejrzanych o kradzież cudzoziemców do wyników ogólnokrajowych (w latach 2000–2007) można wykazać, iż nie przekroczyli oni 0,4%[26]. Osoby podejrzane o ten czyn w latach 90. XX wieku pochodziły głównie z trzech państw – Ukrainy, Rosji i Białorusi[27]. W kolejnych latach skład tego grona się nie zmienił i nadal dominowali obywatele: Ukrainy (635 osób z 1738, co stanowiło 36,5% w latach 2000–2007), Białorusi (261 osób – 15%), Rumunii (178 osób – 10%) i Rosji (130 osób – 7,5%)[28]. Niewielką ich część tworzyli obywatele pozostałych państw europejskich, azjatyckich i afrykańskich (patrz Aneks – tabela 34);
– paserstwo. Zachowanie to, polegające na nabyciu rzeczy uzyskanej w drodze czynu zabronionego, jej zbyciu, przyjęciu lub pomocy w jej ukryciu, charakterystyczne było dla 3348 osób nieposiadających polskiego obywatelstwa (w latach 1989–2007). Znamienne dla tego rodzaju czynu było to, iż od 1989 do 1993 roku w kręgu podejrzanych nie znalazł się żaden cudzoziemiec. W ciągu kolejnych sześciu lat łączna liczba podejrzanych wynosiła już 1772, a od 2000 do 2007 roku – 1576 cudzoziemców. W tym czasie 82% podejrzanych pochodziło z pięciu państw – Białorusi (410 osób), Ukrainy (335), Litwy (248), Rosji (178) i Armenii (115). Poza nimi w gronie tym znaleźli się także obywatele: Bułgarii, Czech, Gruzji, Niemiec, Mołdowy i Chin. W latach 2000–2007 odnotowano ponadto sześć przypadków podejrzenia o ten czyn bezpaństwowców[29];
– rozbój, kradzież rozbójnicza i wymuszenia rozbójnicze. Łącznie w grupie tej, w latach 1989–2007, znalazło się 4426 obcokrajowców, z czego 71,5% podejrzanych było do 1999 roku (3165 osób). Największy wzrost aktywności w tych dziedzinach

---

[25] Aneks – Tabela 27. Ogólna liczba podejrzanych o kradzież w skali ogólnokrajowej w stosunku do liczby podejrzanych cudzoziemców o ten czyn w latach 1990–1999; w tekście – Tabela 99. Podejrzani cudzoziemcy według wybranych kategorii przestępstw w latach 1989–1999.

[26] Najwyższy wskaźnik osiągnięto w 2001 roku – 0,6%, a najniższy w 2004 roku – 0,2%. Aneks – Tabela 33. Ogólna liczba podejrzanych o kradzież cudzej rzeczy w skali ogólnokrajowej w stosunku do liczby podejrzanych o ten czyn cudzoziemców w latach 2000–2007.

[27] Aneks – Tabela 28. Podejrzani cudzoziemcy o popełnienie przestępstwa według wybranych kategorii przestępstw i państwa pochodzenia w latach 1992–1999.

[28] Aneks – Tabela 34. Cudzoziemcy podejrzani o kradzież cudzej rzeczy według państwa pochodzenia w latach 2000–2007.

[29] Aneks – Tabela 39. Cudzoziemcy podejrzani o paserstwo według państwa pochodzenia w latach 2000–2007.

widoczny był w latach 1991–1992, kiedy to liczba podejrzanych podniosła się aż jedenastokrotnie. Warto podkreślić, iż w 1993 i 1994 roku udział podejrzanych obcokrajowców o rozbój, kradzież rozbójniczą i wymuszenia rozbójnicze w stosunku do ogólnej liczby podejrzanych cudzoziemców osiągnął najwyższy poziom równy 18% oraz 12%. W gronie podejrzanych, w latach 1992–1999, aż 77% miało obywatelstwo trzech państw: Ukrainy (1263 osób), Białorusi (595) i Rosji (553)[30]. Od 2000 do 2007 roku obcokrajowcy podejrzani o te czyny liczyli 1261 osób, z ogólnej liczby 36 360 podejrzanych cudzoziemców i 4 349 453 ogółem podejrzanych w Polsce. W porównaniu do lat 1990–1997 liczba obywateli obcych państw była prawie 2-krotnie mniejsza. Znamienny dla tego okresu okazał się procentowy spadek udziału cudzoziemców podejrzanych o rozboje, kradzież rozbójniczą i wymuszenia rozbójnicze w stosunku do ogólnej liczby podejrzanych obcokrajowców – z 7,3% w 2000 roku do 1,1% siedem lat później. O przestępstwa te podejrzewani byli głównie obywatele Ukrainy (654). Stanowili oni ponad połowę (52%) podejrzanych o te czyny w latach 2000–2007. Mniejszą reprezentację stanowili obywatele: Białorusi (206 osób), Rosji (84) i Armenii (71) oraz Rumunii, Niemiec, Bułgarii, Litwy, Mołdowy, Wietnamu, Turcji i bezpaństwowcy[31];

– kradzież z włamaniem. Według danych policyjnych podejrzanych o to było 2433 obcokrajowców, w okresie od 1989 do 2007 roku. 69% z nich miała dokonać tego czynu do końca 1999 roku. Współczynnik podejrzanych o kradzież z włamaniem w stosunku do ogólnej liczby podejrzanych cudzoziemców wyniósł wówczas 3,5%, a w latach 2000–2007 obniżył się do 2%. Niewielki był również udział obcokrajowców w ogólnej liczbie podejrzanych o ten czyn na poziomie krajowym. W latach 1990–2007 wahał się od 0,05 do 0,53%[32]. W czołówce obywateli podejrzanych o kradzież z włamaniem byli obywatele Ukrainy (1243, czyli 54% ogółu podejrzanych, w latach 1992–2007). Na dalszych miejscach uplasowali się Rosjanie (302 osoby) i Białorusini (275 osób). Oprócz nich do tego grona należeli także obywatele: Rumunii, Niemiec, Litwy oraz przedstawiciele państw azjatyckich i afrykańskich[33].

Cudzoziemcy przebywający w granicach naszego kraju podejrzani byli również o udział w przestępstwach najcięższych, tj. wymierzonych przeciwko życiu i zdrowiu. W kategorii tej większość obcych podejrzana została o udział w bójce lub pobiciu. W latach 1997–2007 średnio dotyczyło to 56 obcokrajowców na rok, czyli łącznie

---

[30] Aneks – Tabela 28. Podejrzani cudzoziemcy o popełnienie przestępstwa według wybranych kategorii przestępstw i państwa pochodzenia w latach 1992–1999.

[31] Aneks – Tabela 37. Cudzoziemcy podejrzani o rozbój, kradzież rozbójniczą, wymuszenia rozbójnicze według państwa pochodzenia w latach 2000–2007.

[32] Aneks – Tabela 26. Ogólna liczba podejrzanych o kradzież z włamaniem w skali ogólnokrajowej w stosunku do liczby podejrzanych o ten czyn cudzoziemców w latach 1990–1999; Tabela 35. Ogólna liczba podejrzanych o kradzież z włamaniem w skali ogólnokrajowej w stosunku do liczby podejrzanych o ten czyn cudzoziemców w latach 2000–2007.

[33] Aneks – Tabela 28. Podejrzani cudzoziemcy o popełnienie przestępstwa według wybranych kategorii przestępstw i państwa pochodzenia w latach 1992–1999; Tabela 36. Cudzoziemcy podejrzani o kradzież z włamaniem według państwa pochodzenia w latach 2000–2007.

podejrzanych było 616 osób. W okresie od 2000 do 2007 roku stanowili oni 1,2% ogólnej zbiorowości podejrzanych obcokrajowców i 0,24% podejrzanych o ten czyn w skali kraju[34]. W bójkach lub pobiciach najczęściej uczestniczyli obywatele: Ukrainy (89 podejrzanych w latach 2000–2007), Białorusi (71), Armenii (52), Niemiec (50) oraz Wietnamu (38) i Bułgarii (22)[35].

W grupie tego rodzaju przestępstw mieściły się również zabójstwa. Podejrzani o dokonanie morderstw nie stanowili licznej zbiorowości. Od 1989 do 2007 roku należało do nich 306 cudzoziemców. Warto dodać, iż od 1989 do 1992 roku zjawisko to w ogóle wśród nich nie występowało. Z porównania skali podejrzanych o zabójstwo osób z zagranicy do danych ogólnokrajowych wynika, że w latach 1989–2007 stanowili oni 1,7% wszystkich podejrzanych o ten czyn i 0,36% wszystkich podejrzanych obcokrajowców w tym okresie[36]. Wśród nich dominowali Europejczycy. Zbrodni mieli dopuścić się przede wszystkim obywatele Ukrainy (125 osób), Rosji (35 osoby), Białorusi (29 osób) i Niemiec (16 osób) stanowiący łącznie 67% podejrzanych cudzoziemców o morderstwo[37]. Oprócz nich byli także obywatele państw z kontynentu azjatyckiego i afrykańskiego.

Tabela 100

Podejrzani cudzoziemcy o popełnienie przestępstwa według wybranych kategorii przestępstw w latach 2000–2007

Przestępstwa	Razem	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ogółem podejrzani	4 349 453	405 275	533 943	552 301	557 224	578 059	594 088	587 959	540 604
Ogółem podejrzani cudzoziemcy	36 360	5 106	7 061	6 815	5 591	3 870	3 146	2 478	2 293
Odsetek w %	**0,83**	**1,25**	**1,3**	**1,2**	**1**	**0,66**	**0,5**	**0,4**	**0,4**
Zabójstwa	128	33	27	23	22	14	4	3	2
Udział w bójce lub pobiciu	438	96	56	69	53	57	46	28	33
Kradzież cudzej rzeczy	1 738	264	358	267	210	140	181	165	153
Kradzież z włamaniem	744	209	153	115	113	68	41	24	21
Rozbój, kradzież rozbójnicza, wymuszenie rozbójnicze	1 261	371	314	216	140	93	57	44	26

[34] Aneks – Tabela 31. Ogólna liczba podejrzanych o udział w bójce lub pobiciach w skali ogólnokrajowej w stosunku do liczby podejrzanych o ten czyn cudzoziemców w latach 2000–2007.

[35] Aneks – Tabela 32. Cudzoziemcy podejrzani o udział w bójce lub pobiciach według państwa pochodzenia w latach 2000–2007.

[36] Aneks – Tabela 25. Ogólna liczba podejrzanych o zabójstwo w skali ogólnokrajowej w stosunku do liczby podejrzanych cudzoziemców o ten czyn w latach 1989–1999; Tabela 29. Ogólna liczba podejrzanych o zabójstwo w skali ogólnokrajowej w stosunku do liczby podejrzanych o ten czyn cudzoziemców w latach 2000–2007.

[37] Aneks – Tabela 28. Podejrzani cudzoziemcy o popełnienie przestępstwa według wybranych kategorii przestępstw i państwa pochodzenia w latach 1992–1999; Aneks – Tabela 30. Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie zabójstwa według państwa pochodzenia w latach 2000–2007.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Fałszerstwa (kryminalne i gospodarcze)	2 680	354	379	362	359	279	335	342	270
Przestępstwa akcyzowe z k.k.s.	4871	584	1 094	1234	1218	459	135	74	73
Przestępstwa celne z k.k.s.	725	144	173	213	96	57	27	8	7
Przestępstwa drogowe	7 983	400	1 495	1 497	1 291	914	867	739	780
Paserstwo	1 576	194	248	297	228	240	171	99	99
Inne	1 4216	2 457	2 764	2 522	1 861	1 090	1 282	952	829

k.k.s. – Kodeks karny skarbowy.
Źródło: Na podstawie materiałów nadesłanych z Komendy Głównej Policji (w posiadaniu autora).

Poza wyżej wymienionymi czynami obcokrajowcy podejrzani byli także o dokonanie fałszerstw (kryminalnych i gospodarczych). Grupa ta stanowiła 7% ogólnej liczby podejrzanych cudzoziemców (2000–2007). O duplikowanie lub podrabianie wartościowych rzeczy podejrzani byli przede wszystkim mieszkańcy Europy. Do nich należeli obywatele: Ukrainy (800 osób), Białorusi (680), Bułgarii (176), Rosji (158) i Niemiec (116). W gronie tym znaleźli się również Azjaci (obywatele Armenii[38] – 216, Wietnamu – 66, Mongolii – 54) oraz obywatele państw leżących w Afryce i Ameryce[39].

Do innej kategorii czynów, o których popełnienie podejrzewano obcych, należało nielegalne przekraczanie granicy. Zjawisko to wśród czynności dochodzeniowo-śledczych i operacyjno-rozpoznawczych Służb Granicznych zajmowało czołowe miejsce. Funkcjonariusze tej jednostki, w latach 2000–2007, podejrzewali o popełnienie wyżej wymienionego czynu 33 800 osób, z których 54% nie miało polskiego obywatelstwa[40].

Najczęściej podstawą prawną zatrzymania cudzoziemców był art. 264 § 1 k.k. (dotyczył on przekraczania granicy wbrew przepisom). Na jego mocy w kręgu podejrzanych znalazło się 8419 obcych, którzy od 2000 roku aż do czasu jego uchylenia (czyli do połowy 2005 roku) stanowili 45% wszystkich podejrzanych z tego artykułu[41]. Równie liczne grono cudzoziemców zostało zatrzymanych w związku z art. 264 § 2 k.k. (przekraczanie granicy wbrew przepisom przy użyciu przemocy, groźby, podstępu lub we współpracy z innymi). Na łączną liczbę 10 957 podejrzanych aż 8989 było obcokrajowcami, co stanowiło 82% w latach 2000–2007[42].

---

[38] Kwalifikując obywateli Armenii do Azjatów kierowałam się jedynie geograficznym położeniem tego państwa na kontynencie azjatyckim. Należy jednocześnie podkreślić, że pod względem politycznym Armenia należy do państw europejskich.

[39] Aneks – Tabela 38. Cudzoziemcy podejrzani o fałszerstwa (kryminalne i gospodarcze) według państwa pochodzenia w latach 2000–2007.

[40] Suma podejrzanych o popełnienie przestępstw z art. 264 § 1–3, art. 264 a, art. 18 § 3 w związku z art. 264 k.k. Obliczenia na podstawie danych z aneksu – Tabela 58. Podejrzani cudzoziemcy przez Straż Graniczną według wybranej kwalifikacji prawnej w latach 2000–2007.

[41] Aneks – Tabela 58. Podejrzani cudzoziemcy przez Straż Graniczną według wybranej kwalifikacji prawnej w latach 2000–2007.

[42] Ibidem.

Wszczęte dochodzenia (w latach 2000–2007) dotyczyły także podejrzanych o:
– fałszowanie dokumentów lub używanie takiego dokumentu (razem 4495 osób, z czego 3212 nie miała polskiego obywatelstwa);
– przyjmowanie, udzielanie korzyści materialnych (409 osób, z których 95% było obcokrajowcami);
– przestępstwa celne z art. 85–96 k.k.s. (razem 2275 osób, w tym 1424 cudzoziemców)[43].

Organizacją niektórych z wyżej wymienionych przestępstw zajmowały się specjalne grupy. Uczestnictwo w nich, jak również kierowanie nimi, było karane. W skład zorganizowanych grup przestępczych wchodzili obok Polaków także cudzoziemcy[44].

Obcokrajowcy znaleźli się ponadto w kręgu podejrzanych za branie fikcyjnych ślubów z obywatelami polskimi. Na zawarcie takich związków godziły się przede wszystkim osoby wolnego stanu będące w trudnej sytuacji życiowej (bezrobotni, kobiety samotnie wychowujące dziecko lub będące w ciąży). Związek ten był zazwyczaj swego rodzaju transakcją. Dzięki niemu, Polacy otrzymywali gratyfikację pieniężną[45], a cudzoziemcy mogli liczyć na uzyskanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, by w konsekwencji otrzymać zezwolenie na osiedlenie się i w dalszej perspektywie polskie obywatelstwo[46].

---

[43] Ibidem.

[44] Więcej na ten temat w dalszej części rozdziału.

[45] W wysokości od 1000 do 5000 zł, a po wejściu do UE i strefy Schengen nawet 15 000–20 000 zł. Kwota uzależniona była od regionu pochodzenia współmałżonka. Najkosztowniejszy był z województwa mazowieckiego, a najtańszy z lubelskiego. A. Swoboda, *Co czwarte małżeństwo fikcyjne*, „Metro", http://serwisy.gazeta.pl/metro/1,50145,3240864.html (22.04.2007); A. Sijka, M. Kowalski, *Małżeństwo interesów*, „Wprost" nr 1017 z 26 maja 2002 r.; M. Domagalski, *Cena ślubu z cudzoziemcem*, „Rzeczpospolita" z 9.04.2009, s. 1.

[46] Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 6 *ustawy o cudzoziemcach* zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony udzielano cudzoziemcowi, który był małżonkiem obywatela polskiego. Organ prowadzący postępowanie o udzielenie obcokrajowcowi takiego zezwolenia ustalał, czy związek małżeński nie został zawarty w celu obejścia przez cudzoziemca przepisów o udzielaniu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, jeżeli okoliczności sprawy wskazywały, że: „1) jedno z małżonków przyjęło korzyść majątkową w zamian za wyrażenie zgody na zawarcie małżeństwa, o ile nie wynika to ze zwyczaju ugruntowanego w danym państwie lub grupie społecznej; 2) małżonkowie nie wypełniają prawnych obowiązków wynikających z zawarcia małżeństwa; 3) małżonkowie nie zamieszkują wspólnie; 4) małżonkowie nie spotkali się nigdy przed zawarciem małżeństwa; 5) małżonkowie nie mówią językiem zrozumiałym dla obojga; 6) małżonkowie nie są zgodni co do dotyczących ich danych osobowych i innych istotnych okoliczności, które ich dotyczą; 7) jedno z małżonków lub oboje małżonkowie w przeszłości zawierali już małżeństwa dla pozoru" (art. 55 ust. 1). Przed podjęciem decyzji o wydaniu zezwolenia, wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamierzonego pobytu cudzoziemca mógł zwrócić się do odpowiednich organów (np. komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego) z wnioskiem o informacje, czy wjazd i pobyt cudzoziemca w Polsce stanowi zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 62 ust. 3). Wojewoda mógł odmówić wydania decyzji o zamieszkaniu na czas oznaczony, jeżeli podstawą jego wystawienia było zawarcie związku małżeńskiego z polskim obywatelem w celu obejścia przepisów o udzielaniu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (art. 57 ust. 1 pkt 4). Z kolei zezwolenie na osiedlenie się przysługiwało cudzoziemcowi, który pozostawał „w związku małżeńskim, zawartym z obywatelem polskim co najmniej 3 lata przed złożeniem wniosku i bezpo-

Z takiej możliwości, po wejściu do UE, skorzystało wielu obcokrajowców. Według oficjalnych danych Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców[47], w okresie od maja 2004 roku do czerwca 2006 roku, zezwolenie na pobyt stały po wcześniejszym zawarciu związku małżeńskiego z polskim obywatelem przyznano 12 000 cudzoziemcom (ale tylko w 400 przypadkach udowodniono, że nastąpiło to w celu otrzymania prawa stałego pobytu)[48].

Polskie prawo nie karało za wzięcie takiego ślubu. Wbrew przepisom było natomiast wystawienie dokumentu przez funkcjonariusza publicznego lub inną uprawnioną osobę, w którym poświadczono nieprawdę[49] oraz wyłudzenie poświadczenia nieprawdy przez podstępne wprowadzenie w błąd pracownika publicznego lub inną osobę upoważnioną do wystawienia dokumentu[50].

Na tzw. papierowe małżeństwa decydowali się najczęściej Azjaci (obywatele Wietnamu[51]), obywatele byłego ZSRR (Ukrainy, Rosji, Białorusi, Armenii, Gruzji, Azerbejdżanu) oraz mieszkańcy Ameryki Południowej, szczególnie po 1 maja 2004 roku.

Przed i po akcesji Polski do UE rynek pośrednictwa w tym zakresie przeżywał rozkwit. W kojarzeniu par udzielały pomocy biura matrymonialne. Powstawały specjalne strony internetowe, a przy załatwianiu formalności można było liczyć na wsparcie niektórych urzędników stanu cywilnego (ślub bez świadków), prawników lub ginekologów, którzy wystawiali kobietom zaświadczenia o ciąży[52].

Poza wyżej omówionymi przestępstwami obcokrajowcy brali także udział w działaniach określanych mianem skimmingu. Polegały one na kopiowaniu zawartości paska

---

średnio przed złożeniem wniosku przebywał nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej przez 2 lata na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony" (art. 64 ust. 1 pkt 2). Podobnie, jak w przypadku zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony również i w tym przypadku można było odmówić obcokrajowcowi wydania takiego dokumentu (art. 66 ust. 1 pkt 5) oraz cofnąć zezwolenie na osiedlenie się (art. 68 ust. 1 pkt 2) – *ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach*, Dz. U. 2006, Nr 234, poz. 1694 z późniejszymi zmianami. Z kolei na podstawie *ustawy z dnia 15 lutego 1962 roku o obywatelstwie polskim* (Dz. U. 2000, Nr 28, poz. 353 z późniejszymi zmianami) stosowano uproszczony sposób nabycia obywatelstwa dla osoby obcego pochodzenia, pozostającej w związku małżeńskim z Polakiem lub Polką. Regulował to art. 10 ust. 1 ustawy, w którym czytamy, że „cudzoziemiec pozostający co najmniej 3 lata w związku małżeńskim zawartym z osobą posiadającą obywatelstwo polskie, który zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich lub posiadając prawo stałego pobytu, może nabyć obywatelstwo polskie, jeżeli w terminie określonym w ust. 1a złoży odpowiednie oświadczenie przed właściwym organem i organ ten wyda decyzję o przyjęciu oświadczenia".

[47] Obecnie Urząd do Spraw Cudzoziemców.

[48] http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,wid,8468550,wiadomosc.html (6.05.2007).

[49] Kodeks karny przewidywał wówczas karę pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat – art. 271 § 1 k.k. Jeżeli jednak funkcjonariusz publiczny lub inna osoba uprawniona do wystawienia dokumentu poświadczyła nieprawdę w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, wówczas kara była wyższa – od 6 miesięcy do 8 lat pozbawienia wolności (art. 271 § 3 k.k.). *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks Karny*, Dz. U. 1997, Nr 88, poz. 553 z późniejszymi zmianami.

[50] Groziła za to kara pozbawienia wolności do 3 lat (art. 272 k.k.).

[51] Na przykład w ciągu dwóch lat (1997–1998) w Słupsku zawarto 52 małżeństwa polsko-wietnamskie. M. Kamiński, *Pępkowe po wietnamsku*, „Dziennik Bałtycki" 6 sierpień 2005 r.

[52] A. Swoboda, *Co czwarte...*, op. cit.

magnetycznego karty płatniczej (kodu PIN) bez zgody jej właściciela[53], a następnie nanoszeniu skopiowanego paska na inną kartę płatniczą. Dzięki tym operacjom mogli oni dokonywać zakupów na rachunek pierwotnego posiadacza karty lub wypłacać z jego konta pieniądze.

Z działań operacyjnych policji wynikało, iż cudzoziemcy podejrzani o skimming pochodzili z: Bułgarii, Rumunii, Wielkiej Brytanii, Sri Lanki, Szwecji. W grupach zajmujących się tym procederem znajdowali się także Polacy.

Aktywność przestępcza cudzoziemców w Polsce związana była również z: nielegalnym prowadzeniem rozlewni alkoholu (obywatele Białorusi), wyłudzeniami odszkodowań od firm ubezpieczeniowych (obywatele Ukrainy) oraz kredytów od banków komercyjnych, handlem narkotyków, przemytem oleju napędowego na podstawie sfałszowanych faktur wystawionych na olej opałowy, nielegalną produkcją papierosów, zmuszaniem do nierządu i czerpaniem korzyści z cudzego nierządu, sprzedażą towarów z podrobionymi znakami towarowymi.

Wobec podejrzanych stosowano różne środki detencyjne (czyli ograniczające wolność). Wśród nich były na przykład: tymczasowe aresztowania, poręczenia, dozory policji, zakaz opuszczania terytorium RP. Ponadto funkcjonariusze SG mogli nakładać kary w postaci mandatu pieniężnego[54].

3. Cudzoziemiec w procesie karnym

Przepisy Kodeksu karnego mają zastosowanie wobec sprawcy, który ma obywatelstwo państwa polskiego, jak i obcego, który „popełnił czyn zabroniony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak również na polskim statku wodnym lub powietrznym, chyba że umowa międzynarodowa, której Rzeczypospolita Polska jest stroną inaczej stanowi (art. 5)"[55].

W myśl Kodeksu karnego osoba taka mogła dopuścić się:

– czynu skierowanego przeciwko interesom RP, obywatelowi polskiemu, polskiej osobie prawnej lub polskiej jednostce organizacyjnej bez osobowości prawnej oraz przestępstw o charakterze terrorystycznym (art. 110 § 1 k.k.)[56] – dotyczyło to wyłącznie sprawcy cudzoziemca;

---

[53] Kopiowanie odbywało się podczas korzystania z bankomatu, dzięki specjalnej kamerze video lub nakładce instalowanej na klawiaturze. Jest to tzw. skimming bankomatowy.

[54] W 2005 roku nałożono 35 469 takich kar na kwotę 3 861 798 zł, a rok później 47 791 kar na łączną kwotę 5 878 289 zł. *Informacja o realizacji zadań w zakresie*..., op. cit., s.146.

[55] *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny*, Dz. U. 1997, Nr 88, poz. 553 z późniejszymi zmianami.

[56] Reguła ta nosi nazwę zasady narodowości przedmiotowej ograniczonej. Przy jej zastosowaniu musi być spełniony warunek podwójnej przestępczości (karalności). Reguluje to art. 111 § 1 k.k. Zgodnie z nim cudzoziemiec może być pociągnięty do odpowiedzialności w Polsce, gdy czyn, którego się dopuścił, nosi znamiona przestępstwa według polskiego prawa, jak i prawa obowiązującego w miejscu jego popełnienia. Jeśli istnieją różnice między polską ustawą, a ustawą obowiązującą w miejscu popełnienia przestępstwa, wówczas sąd stosując polską ustawę może uwzględnić różnice na korzyść sprawcy (art. 111 § 2 k.k.).

– innych przestępstw niż wymienione w art. 110 § 1 k.k., za które polski Kodeks karny przewidywał karę przekraczającą 2 lata pozbawienia wolności, a sprawca przebywał na terenie RP i wobec sprawcy nie podjęto postanowienia o jego wydaniu innemu państwu[57];
– przestępstw: pomówienia Narodu Polskiego, przeciwko bezpieczeństwu wewnętrznemu lub zewnętrznemu RP; przeciwko polskim urzędom lub funkcjonariuszom publicznym; przeciwko istotnym polskim interesom gospodarczym; związanych ze złożeniem fałszywych zeznań wobec urzędu polskiego oraz przestępstwa, z którego została osiągnięta, chociaż pośrednio, korzyść majątkowa na terenie RP[58];
– przestępstw ściganych na podstawie umów międzynarodowych, do których przestrzegania strona polska się zobowiązała (na przykład przestępstw przeciwko: ludzkości, pokojowi, przestępstw wojennych oraz handlu żywym towarem, niewolnikami, pornografii, fałszywymi pieniędzmi, obrotu narkotykami, jak i dyskryminacji rasowej i innych[59]);

Z orzecznictwa polskich sądów karnych zwolnieni zostali natomiast:

„1) uwierzytelnieni w Rzeczypospolitej Polskiej szefowie przedstawicielstw dyplomatycznych państw obcych,
2) osoby należące do personelu dyplomatycznego tych przedstawicielstw,
3) osoby należące do personelu administracyjnego i technicznego tych przedstawicielstw,
4) członkowie rodzin osób wymienionych w pkt 1–3, jeżeli pozostają z nimi we wspólnocie domowej,
5) inne osoby korzystające z immunitetów dyplomatycznych na podstawie ustaw, umów lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych" (art. 578 k.p.k.),
6) kierownicy urzędów konsularnych i inni urzędnicy konsularni państw obcych oraz osoby zrównane z nimi na podstawie umów lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych w zakresie czynności pełnionych podczas i w związku z wykonywaniem ich funkcji urzędowych, a na zasadzie wzajemności w pozostałym zakresie[60] (art. 579 § 1 pkt 1–2 k.p.k.).

---

[57] Jest to zasada odpowiedzialności zastępczej (art. 110 § 2 k.k.). W jej przypadku stosuje się również wymóg podwójnej karalności czynu.

[58] Jest to zasada narodowości przedmiotowej nieograniczonej (art. 112 k.k.), przy której nie jest stosowana podwójna przestępczość czynu – wystarczy zatem, że czyn stanowi przestępstwo według polskiego prawa (z uwagi, na to iż w większości nie są one uznawane za przestępstwa poza granicami naszego kraju). A. Wąsek, *Zakres obowiązywania ustawy karnej polskiej wobec cudzoziemców*, w: *Przestępczość przygraniczna. Postępowanie karne przeciwko cudzoziemcom w Polsce*, pod red. A. J. Szwarca, Poznań 2000, s. 36.

[59] A. Wąsek, *Zakres obowiązywania...*, op. cit., s. 38. Wówczas ustawę karną stosuje się niezależnie od przepisów obowiązujących w miejscu popełnienia przestępstwa. Objęty jest nią cudzoziemiec, którego nie postanowiono wydać, w razie popełnienia przez niego za granicą przestępstwa. Jest to zasada represji wszechświatowej. Dotyczy ona także obywateli polskich (art. 113 k.k.).

[60] Osoby, te mogły być zatrzymane lub aresztowane jedynie w sytuacji postawienia im zarzutu zbrodni. O tym fakcie powiadamiano niezwłocznie Ministra Spraw Zagranicznych (art. 579 § 2–3 *ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks postępowania karnego*, Dz. U. 1997, Nr 89, poz. 555 z późniejszymi zmianami).

Wyżej wymienione osoby można było sądzić tylko w sytuacji, gdy państwo wysyłające lub organizacja międzynarodowa zrzekły się immunitetu w stosunku do nich (art. 580 § 1–2 k.p.k.).

Spod polskiej jurysdykcji wyłączeni zostali także cudzoziemcy, wobec których zastosowano przekazanie i przejęcie ścigania czynów[61] za popełnione przestępstwo na terytorium RP. Wniosek w tej sprawie mógł złożyć minister sprawiedliwości, kierując go do właściwego organu państwa, którego osoba ścigana jest obywatelem, ma stałe miejsce zamieszkania, w którym osoba ścigana odbywała lub będzie odbywała karę pozbawienia wolności, i w którym zostało wszczęte przeciwko niej postępowanie karne (art. 591 § 1 k.p.k.). Inicjatywa przekazania ścigania należała również do państwa obcego. Mogło to nastąpić na każdym etapie postępowania karnego toczącego się przeciwko danej osobie.

W postępowaniu wykonawczym przed sądem skazanemu niewładającemu językiem polskim przysługiwał obrońca (art. 8 § 2 pkt 4 k.k.w.). Sąd wymierzał kary według swojego uznania (w granicach ustawowych), tak by ich dolegliwość nie przekraczała wagi winy. Brał przy tym pod uwagę stopień społecznej szkodliwości czynu oraz cele zapobiegawcze i wychowawcze, które ma osiągnąć wobec skazanego, jak również potrzeby w zakresie kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa (art. 53 § 1 k.k.).

W stosunku do obcokrajowców orzekano kary i środki karne przewidziane w polskim prawie karnym. Do pierwszej grupy zaliczano: grzywnę, ograniczenie wolności, pozbawienie wolności, 25 lat pozbawienia wolności i dożywotnie pozbawienie wolności (art. 32 k.k.). Natomiast wśród środków karnych wyróżniano: „pozbawienie praw publicznych, zakaz zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej, zakaz prowadzenia działalności związanej z wychowaniem, leczeniem, edukacją małoletnich lub z opieką nad nimi, obowiązek powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, zakaz kontaktowania się z określonymi osobami lub zakaz opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu, zakaz prowadzenia pojazdów, przepadek, obowiązek naprawienia szkody, nawiązka, świadczenie pieniężne, podanie wyroku do publicznej wiadomości" (art. 39 k.k.). Zgodnie z Kodeksem karnym wykonawczym kary i środki karne miały być wykonywane „w sposób humanitarny, z poszanowaniem godności ludzkiej skazanego". Wprowadzono zakaz „stosowania tortur lub nieludzkiego albo poniżającego traktowania i karania skazanego" (art. 4 § 1 k.k.w.[62]).

Poza karami wobec cudzoziemców stosowano także środki zapobiegawcze. Spośród wielu wymienionych w Kodeksie postępowania karnego najczęstsze zastosowanie miało tymczasowe aresztowanie. Do innych zaliczano poręczenie majątkowe (art. 266 § 1 k.p.k.) oraz zakaz opuszczania przez oskarżonego kraju[63] (towarzyszyć

---

[61] Więcej na ten temat czyt. Z. Gostyński, *Przekazanie i przejęcie ścigania karnego*, w: *Przestępczość przygraniczna*..., op. cit., s. 82–93.

[62] *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny wykonawczy*, Dz. U. 1997, Nr 90, poz. 557.

[63] Dotyczyło to przypadków, w których istniała obawa, że osoba podejrzana chce uciec za granicę.

temu mogło zatrzymanie paszportu, innego dokumentu uprawniającego przekroczenie granicy lub zakaz wydania takiego dokumentu – art. 277 § 1 k.p.k.).

Przed zastosowaniem wyżej wymienionych środków (szczególnie tymczasowego aresztowania) mogło mieć miejsce zatrzymanie. Był to środek przymusu, który dotyczył osoby, co do której istniało przypuszczenie, że popełniła przestępstwo i zachodziła „obawa ucieczki lub ukrycia się tej osoby albo zatarcia śladów przestępstwa" bądź też nie można było ustalić jej tożsamości albo istniały przesłanki do przeprowadzenia przeciwko tej osobie postępowania w trybie przyspieszonym (art. 244 § 1 k.p.k.).

Mocą art. 41 ust. 3 Konstytucji RP[64] każda osoba zatrzymana informowana była o przyczynach zatrzymania „niezwłocznie i w sposób zrozumiały"[65]. W przypadku cudzoziemców mogło to nastąpić za pośrednictwem tłumacza. Prawo do niego przysługiwało w sytuacjach, gdy:

– osoba przesłuchiwana nie władała językiem polskim (art. 204 § 1 pkt 2 k.p.k.[66]);
– zachodziła potrzeba przetłumaczenia na język polski pisma sporządzonego w obcym języku lub odwrotnie, jak również zapoznania oskarżonego z treścią przeprowadzonego dowodu (art. 204 § 2 k.p.k.);
– oskarżony nie władał w wystarczającym stopniu językiem polskim – dotyczyło to także tłumaczenia najważniejszych postanowień zapadających w toku postępowania[67] (art. 72 § 1, 3 k.p.k. oraz art. 6 ust. 3a, 3e Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności[68] i art. 14 ust. 3a, 3f Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych[69]).

Koszty związane z udziałem w postępowaniu tłumacza („w zakresie koniecznym dla zapewnienia oskarżonemu jego prawa do obrony") ponosił Skarb Państwa[70]. Gdy osoby zatrzymane władały jednak językami mało popularnymi i nie można było znaleźć tłumacza, wówczas ich przesłuchanie i postawienie zarzutów było utrudnione. Po upływie 48 godzin były one zwalniane[71].

---

[64] Dz. U. 1997, Nr 78 poz. 483.

[65] Reguluje to także *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 roku* – art. 5 ust. 2. Treść Konwencji na stronie: www.coe.org.pl/re_konw/ETS_005.pdf (2.12.2007).

[66] *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks postępowania karnego*, Dz. U. 1997, Nr 89, poz. 555 z późniejszymi zmianami.

[67] Więcej na ten temat: P. Hofmański, *Prawo do udziału tłumacza w postępowaniu karnym*, w: *Przestępczość przygraniczna. Postępowanie karne przeciwko cudzoziemcom w Polsce*, pod red. A. J. Szwarca, Poznań, 2000. s. 148–156 oraz J. Pieńkos, *Językowe aspekty komunikowania się z cudzoziemcem w postępowaniu karnym*, ibidem, s. 157–171; P. Hofmański, *Prawo do udziału tłumacza jako jeden z warunków uczciwego procesu*, w: *Przestępczość cudzoziemców. Nowe wyzwania dla teorii i praktyki*, pod red. E. W. Pływaczewskiego, Szczytno 1995, s. 51–62.

[68] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku*, Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 284.

[69] *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 roku*, Dz. U. 1977, Nr 38, poz. 167.

[70] Art. 619 § 3 k.p.k.

[71] Zgodnie z art. 248 § 1 k.p.k. zatrzymanego należy zwolnić, jeżeli w ciągu 48 godzin od chwili zatrzymania przez uprawniony organ nie zostanie przekazany do dyspozycji sądu wraz z wnioskiem o tymczasowe aresztowanie.

4. Cudzoziemcy w polskich jednostkach penitencjarnych

Do 1991 roku w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych przebywało niewielu cudzoziemców[72]. Dla polskiego systemu więziennictwa nie stanowili oni problemu. Sytuacja się zmieniła, gdy liczebność obcokrajowców w jednostkach penitencjarnych zaczęła rosnąć. Wówczas ich obecność nabrała większego znaczenia.

O istocie powagi tego problemu świadczy fakt, iż na początku lat 90. XX wieku problematyką tą zajął się Rzecznik Praw Obywatelskich, na którego zlecenie został przygotowany raport[73].

Dokument ten potwierdził przestrzeganie w polskich jednostkach standardów międzynarodowych dotyczących poszanowania godności ludzkiej i niedyskryminacji osób ze względu na pochodzenie, rasę i język. Wykazał ponadto, że cudzoziemcy byli traktowani tak samo, jak polscy obywatele. Nie izolowano ich od Polaków, jak i reprezentantów innych państw.

Osadzeni cudzoziemcy sygnalizowali jednak pewne problemy. Związane one były z ograniczonymi możliwościami korzystania z posług religijnych (z uwagi na brak duchownych różnych wyznań), niedostosowaniem wyżywienia do wymogów religijnych oraz niedostatkiem gazet, czasopism i książek w obcych językach. Dokuczliwa była także nieznajomość języków przez pracowników więziennictwa, tym bardziej, że obcokrajowcy osadzeni w polskich aresztach śledczych i zakładach karnych wykazywali słabą znajomość języka polskiego lub jego całkowity brak[74]. Sytuacja ta rodziła kolejne trudności polegające na nieznajomości praw (w tym i na terenie jednostki). Cudzoziemcy zwracali także uwagę na brak informacji, w różnych językach, o organizacjach pozarządowych lub instytucjach, zajmujących się udzielaniem pomocy i porad[75].

Z danych statystycznych wynikało, iż w latach 1989–2007 w aresztach śledczych i zakładach karnych przebywało łącznie 18 442 obcokrajowców[76]. W okresie tym uwięzieni cudzoziemcy stanowili 1,5% ogólnej liczby tymczasowo aresztowanych, skazanych i ukaranych w kraju (przebywających w ww. jednostkach penitencjarnych)[77].

---

[72] Tabela 101. Cudzoziemcy przebywający w aresztach śledczych i zakładach karnych w latach 1984–2007, s. 391.

[73] *Cudzoziemcy w polskich jednostkach penitencjarnych*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich nr 28. Materiały. Stan i węzłowe problemy polskiego więziennictwa, część I", Warszawa 1995, s. 302. Pełen raport z badań została zawarty w: T. Bulenda, M. Dąbrowski, *Cudzoziemcy w polskich*..., op. cit., s. 21–73.

[74] T. Bulenda, M. Dąbrowski, *Cudzoziemcy w polskich*..., op. cit., s. 35.

[75] M. Niebaczna, W. Klaus, *Sytuacja osób pozbawionych wolności. Podstawowe problemy*, w: *Polski Raport Social Watch 2008. Czas na prawa*, Warszawa 2008, s. 51–52.

[76] Zagadnienia dotyczące rejonizacji przyjmowania do jednostek penitencjarnych, przyjęć i ewidencji osadzonych (czyli tymczasowo aresztowanych, skazanych i ukaranych), rozmieszczeń tymczasowo aresztowanych oraz korespondencji do osadzonych i ich zwolnień regulowało *Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 stycznia 2004 roku w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawienie wolności oraz dokumentowania tych czynności*, Dz. U. 2004, Nr 15, poz. 142.

[77] Obliczenia własne na podstawie danych z: A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, *Atlas przestępczości 4*, Warszawa 2009, s. 167; Centralnego Zarządu Służby Więziennej.

Największy wzrost osadzonych obcokrajowców miał miejsce w latach 1990–1995, kiedy ich liczebność podniosła się 26-krotnie (z 56 do 1496 osób). Później ustabilizowała się ona na poziomie powyżej 1000 osób rocznie. Trwało to do końca 2004 roku, po czym ich stan zmalał do 646 w 2007 roku.

Tabela 101

Cudzoziemcy przebywający w aresztach śledczych i zakładach karnych w latach 1984–2007

Rok	Ogółem	Tymczasowo aresztowani	Skazani	Ukarani
1984	71	52	19	0
1985	85	58	27	0
1986	79	54	25	0
1987	44	24	20	0
1988	26	15	11	0
1989	26	17	9	0
1990	56	50	6	0
1991	209	191	18	0
1992	742	697	39	6
1993	1 109	993	113	3
1994	1 161	903	255	3
1995	1 496	1 043	447	6
1996	1 307	871	434	2
1997	1 296	836	449	11
1998	1 058	660	394	4
1999	1 065	680	385	0
2000	1 565	1 157	404	4
2001	1 550	1 108	436	6
2002	1 349	886	458	5
2003	1 173	734	436	3
2004	1 041	645	395	1
2005	655	336	316	3
2006	659	363	295	1
2007	646	368	278	0
Razem	**18 442**	**12 724**	**5 660**	**58**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, *Atlas przestępczości 3*, Warszawa 2003, s. 160 i danych Centralnego Zarządu Służby Więziennej; D. Gajdus, B. Gronowska, *Międzynarodowe standardy postępowania z cudzoziemcami pozbawionymi wolności*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego" 1998, nr z 19, s. 117.

W aresztach śledczych i zakładach karnych osadzeni cudzoziemcy pochodzili z około 100 państw. Najliczniejszą zbiorowość tworzyli Europejczycy. Na początku lat 90. XX wieku przeważali obywatele: Ukrainy, Białorusi i Rosji (stanowili oni ponad

70% cudzoziemców)[78]. Po upływie kilku lat skład narodowościowy nie zmienił się i w okresie od 1998 do 2007 roku prym nadal wiedli nasi najbliżsi sąsiedzi[79]. Inni osadzeni reprezentowali: Rumunię, Bułgarię i Mołdowę. Część osób pochodziła także z Azji (przede wszystkim z Armenii[80] – 610 osób, Wietnamu – 304 oraz Mongolii – 148)[81].

Cudzoziemcy przebywający w aresztach śledczych i zakładach karnych według danych z dnia 5 grudnia 2007 roku popełnili najwięcej przestępstw przeciwko Kodeksowi karnemu z 1997 roku[82]. Stanowili oni 90% osadzonych. Na 600 osób, które naruszyły przepisy k.k., 84 z nich przebywało w zakładach penitencjarnych za zabójstwo (art. 148 § 1 i 2 k.k.). Z powyższej grupy, 6 osób skazanych zostało na karę dożywotniego pozbawienia wolności, wobec 23 zastosowano tymczasowy areszt, a 55 odbywało karę pozbawienia wolności.

Obcokrajowcy odsiadywali także kary za naruszenie:

– art. 280 § 1 i 2 k.k. (kradzież z rozbojem, z użyciem broni palnej i innych niebezpiecznych narzędzi). Na 85 z nich, 30 było tymczasowo aresztowanych, a 55 skazano na zasadniczą karę pozbawienia wolności (zgodnie z k.k. groziła za to kara od 2 do 12 lat);
– art. 264 k.k. (nielegalne przekroczenie granicy). Dotyczyło to 76 cudzoziemców, z których 68 tymczasowo aresztowano;
– art. 286 § 1 i 2 k.k. (traktujący o oszustwie) – łącznie 29 osób. 83% z nich odbywało areszt tymczasowy;
– art. 278 § 1 k.k. (kradzież rzeczy ruchomej) i art. 279 § 1 (kradzież z włamaniem) – po 25 obcokrajowców, z których 19 odbywało zasadniczą karę pozbawienia wolności, a reszta była tymczasowo aresztowana;
– art. 258 § 1 k.k. (udział w zorganizowanej grupie przestępczej) – ogółem 23 osoby[83].

Inni przebywali w aresztach i zakładach karnych za przestępstwa przeciwko ustawie karnej skarbowej, ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii, ustawie o wyrobie spirytusu, wyrobie i rozlewie wyrobów spirytusowych oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych.

Spośród uwięzionych najliczniejszą grupę tworzyli tymczasowo aresztowani (12 538), a następnie skazani (5567). Najmniej obcokrajowców było ukaranych[84] (58). Dotyczyło to lat 1989–2007[85].

---

[78] Aneks – Tabela 15. Osadzeni cudzoziemcy w aresztach śledczych i zakładach karnych w latach 1992–1994 według najliczniejszej grupy pochodzenia.

[79] Dominującą pozycję zajmowali Ukraińcy, którzy stanowili 36,6% ogólnej liczby osadzonych obcokrajowców w tym okresie (3938 osoby). Następni byli: Białorusini (1329 – 12%), Rosjanie (818 – 7,6%), Litwini (439 – 4%) i Niemcy (439 – 4%).

[80] Podstawą zakwalifikowania Armenii do Azji było położenie geograficzne.

[81] Aneks – Tabela 16. Osadzeni cudzoziemcy w aresztach śledczych i zakładach karnych w latach 1998–2007 według najliczniejszej grupy pochodzenia.

[82] Materiały statystyczne *Cudzoziemcy osadzeni w aresztach śledczych i zakładach karnych. Stan na dzień 5 grudnia 2007 roku*, Centralny Zarząd Służby Więziennej Biuro Informacji i Statystyki.

[83] Ibidem.

[84] Zdefiniowanie pojęć skazany i ukarany ma miejsce w dalszej części tego rozdziału.

[85] Obliczenia własne na podstawie: *Atlas przestępczości w Polsce 2*, A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, Warszawa 1999, s. 118 oraz Aneks – Tabele 17–19.

4.1. Cudzoziemcy tymczasowo aresztowani

Tymczasowe aresztowanie jest to środek zapobiegawczy stosowany wobec podejrzanego lub oskarżonego w celu zabezpieczenia prawidłowego przebiegu postępowania karnego. Wykonuje się go, gdy zachodzi duże prawdopodobieństwo popełnienia przez oskarżonego zarzucanego mu czynu.

Zagadnienie tymczasowego aresztowania regulował art. 258 § 1–3 k.p.k.[86] Zgodnie z literą tego artykułu tymczasowe aresztowanie mogło nastąpić, jeżeli: zachodziła uzasadniona obawa ucieczki lub ukrywania się oskarżonego, zwłaszcza wtedy, gdy nie można było ustalić jego tożsamości albo nie miał on w kraju stałego miejsca pobytu, a także, gdy zachodziła uzasadniona obawa, że oskarżony będzie nakłaniał do składania fałszywych zeznań lub wyjaśnień albo w inny bezprawny sposób utrudniał postępowanie karne. Innym powodem uzasadniającym aresztowanie była sytuacja, gdy oskarżonemu zarzucano popełnienie zbrodni lub występku zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosiła co najmniej 8 lat, albo gdy sąd pierwszej instancji skazał go na karę pozbawienia wolności nie niższą niż 3 lata.

Niezależnie od tego, tymczasowy areszt można było zastosować również w wyjątkowych sytuacjach, gdy zachodziła uzasadniona obawa, że oskarżony, któremu zarzucono popełnienie zbrodni lub umyślnego występku, popełni przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu powszechnemu, a zwłaszcza, gdy popełnieniem takiego przestępstwa groził (art. 258 § 3 k.p.k.).

Jedną z sytuacji, w wyniku której cudzoziemiec mógł trafić do polskiego aresztu, był areszt w celu wydalenia. Decyzja w tej sprawie należała do kompetencji sądu, który o swym postanowieniu zawiadamiał między innymi wskazaną przez aresztanta osobę, jak i właściwy urząd konsularny, a w razie braku takiego urzędu przedstawicielstwo dyplomatyczne (art. 105 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach[87]). Areszt wykonywany był w wydzielonych pomieszczeniach jednostek organizacyjnych Policji i Straży Granicznej przeznaczonych dla zatrzymanych cudzoziemców[88].

Z orzecznictwa sądów apelacyjnych wynikało ponadto, iż podstawą do tymczasowego aresztowania mogło być również: włóczęgostwo, posługiwanie się fałszywym paszportem przy przekroczeniu granicy, podjęcie próby ucieczki po zastosowaniu środka zapobiegawczego, brak jakiegokolwiek dowodu tożsamości, przynależność do zorganizowanej grupy przestępczej, podejrzenie popełnienia poważnego przestępstwa[89].

---

[86] Dz. U. 1997, Nr 89, poz. 555.

[87] *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach*, Dz. U. 2006, Nr 234, poz. 1694.

[88] *Zarządzenie nr 20 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 sierpnia 2003 roku w sprawie wyznaczenia pomieszczeń, w których wykonywany jest areszt w celu wydalenia*, Dz. Urz. MSWiA 2003, Nr 8, poz. 24. Więcej na ten temat: *Prawa cudzoziemców umieszczonych w aresztach w celu wydalenia i strzeżonych ośrodkach. Raport*, „Raport, Ekspertyzy, Opinie Helsińska Fundacja Praw Człowieka" 2004, nr 33.

[89] http://www.zielona-gora.po.gov.pl/index.php?id=36&ida=2905 (2.12.2009).

Tymczasowo aresztowanemu przysługiwało prawo do powiadomienia o miejscu swojego pobytu „osobę najbliższą albo inną osobę, stowarzyszenie, organizację lub instytucję, a także swojego obrońcę, [...] właściwy urząd konsularny, a w razie braku takiego urzędu – właściwe przedstawicielstwo dyplomatyczne" (art. 211 § 2 k.k.w. oraz art. 612 § 2 k.p.k.). Obowiązek poinformowania wyżej wymienionych instytucji ciążył na sądzie, który zastosował ten środek zapobiegawczy (art. 612 § 1 k.p.k.).

Tymczasowe aresztowanie mogło trwać do 3 miesięcy. Tylko w wyjątkowych sytuacjach sąd I instancji mógł ten okres przedłużyć do 12 miesięcy. Łączny czas stosowania tymczasowego aresztowania do chwili wydania pierwszego wyroku przez sąd I instancji nie mógł jednak przekraczać 24 miesięcy (art. 263 § 1–3 k.p.k.). Szczegóły dotyczące regulaminu organizacyjno-porządkowego tymczasowego aresztowania regulowało rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 25 sierpnia 2003 roku[90].

Tymczasowego aresztowania nie stosowano, gdy można było zaaplikować inny środek zapobiegawczy (art. 257 § 1 k.p.k.).

Z danych Centralnego Zarządu Służby Więziennej wynika, iż w latach 1990–2007, 12 521 obcokrajowców było tymczasowo aresztowanych na 282 463 ogólnie aresztowanych w Polsce. Stanowili oni 4,4% wszystkich przebywających w areszcie (największy ich udział odnotowano w 1993 roku, kiedy współczynnik ten wyniósł 7%, a najmniejszy w 2005 i 2006 roku – 2,5%).

Tabela 102

Cudzoziemcy tymczasowo aresztowani na tle ogólnej liczby aresztowanych w Polsce w latach 1990–2007

Rok	Liczba tymczasowo aresztowanych	Tymczasowo aresztowani cudzoziemcy	Rok	Liczba tymczasowo aresztowanych	Tymczasowo aresztowani cudzoziemcy
1990	16 200	50	2000	22 032	1 157
1991	15 749	191	2001	22 730	1 108
1992	14 188	697	2002	20 896	886
1993	14 020	993	2003	18 240	734
1994	15 453	903	2004	15 055	645
1995	15 686	1 043	2005	13 416	336
1996	13 595	871	2006	14 415	363
1997	13 231	836	2007	11 441	368
1998	11 551	660	Razem	282 463	12 521
1999	14 565	680			

Źródło: A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, *Atlas przestępczości 4*, Warszawa 2009, s. 167, 187 i Aneks – Tabela 17.

[90] *Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 roku w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania*, Dz. U. 2003, Nr 152, poz. 1494.

Tymczasowo aresztowani pochodzili przede wszystkim ze Starego Kontynentu. Najliczniejszą grupą byli nasi sąsiedzi. Do nich należeli obywatele Ukrainy, którzy w lutym 1993 roku stanowili 33% ogólnej liczby aresztowanych cudzoziemców (236 osób spośród 713). Z kolei według danych z 1998 roku reprezentowało ich 249 osób, rok później 257, a w latach 2000–2007 1995 osadzonych. Oprócz nich do aresztu trafiali również obywatele: Białorusi (w kolejności wyżej przytoczonych lat: 87 osób, 102, 80 i 593), Litwy (13 osób, 32, 29 i 246), Niemiec (41 osób w lutym 1993 roku, 197 w latach 2000–2007), Rosji (53 i 59 osób w 1998 oraz 1999 roku, 405 w latach 2000–2007). Osadzeni pochodzili ponadto z: Rumunii, Łotwy, Armenii, Bułgarii, Gruzji, Iraku, Mołdowy, Mongolii, Wietnamu i Włoch[91]. Wśród nich byli mieszkańcy kontynentu afrykańskiego (Nigerii – 30, Maroko – 13, Somalii – 14 w latach 2000–2007), Ameryki Północnej (USA – 14) i Południowej (Brazylia – 5, Chile i Ekwador po 3)[92].

Łącznie w latach 1998–2007 tymczasowo aresztowani reprezentowali 88 państw. Tylko niewielka ich część była bezpaństwowcami (15 osób) lub miała nieustalone obywatelstwo (18).

4.2. Cudzoziemcy skazani

Zgodnie z prawem za skazanego uznana jest osoba „odbywająca karę pozbawienia wolności, zastępczą karę pozbawienia wolności lub karę aresztu wojskowego, na podstawie prawomocnego wyroku, której wymierzono karę za przestępstwo”[93]. Szczegółowe prawa skazanego określa art. 102 Kodeksu karnego wykonawczego[94], a kwestie związane z regulaminem organizacyjno-porządkowym wykonywania kary pozbawienia wolności – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 2003 roku[95]. Poza ustawodawstwem wewnętrznym postępowanie wobec skazanych, ich prawa i obowiązki uregulowano także w aktach międzynarodowych[96].

---

[91] T. Bulenda, M. Dąbrowski, *Cudzoziemcy w polskich aresztach śledczych i zakładach karnych (raport z badań)*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich. Materiały”, Warszawa 1993, nr 18, s. 73; D. Gajdus, B. Gronowska, *Międzynarodowe standardy...*, op. cit., s. 118. Aneks – Tabela 17. Liczba cudzoziemców według państwa pochodzenia tymczasowo aresztowanych w latach 1998–2007.

[92] Ibidem.

[93] § 1.1 pkt 24 *Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 stycznia 2004 roku w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawienie wolności oraz dokumentowania tych czynności*, Dz. U. 2004, Nr 15, poz. 142.

[94] Dz. U. 1997, Nr 90, poz. 557.

[95] *Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 roku w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności*, Dz. U. 2003, Nr 152, poz. 1493.

[96] Do dokumentów tych zaliczały się między innymi: Wzorcowe Reguły Postępowania z Więźniami z 31 lipca 1975 roku (tekst w: „Archiwum Kryminologii” 1989, t. XVI, s. 277–298); Zalecenie nr R\84\12 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie więźniów cudzoziemców; Europejskie Reguły Więzienne. Zalecenie nr (87)3 Komitetu Ministrów Rady Europy z 1987 roku (tekst w: D. Gajdus, B. Gronowska, *Europejskie standardy traktowania więźniów*, Toruń 1998, s. 201–225); Zbiór Zasad dotyczących Ochrony Osób Aresztowanych lub Uwięzionych z 9 grudnia 1988 roku,

Od 1990 do 1995 roku 18,6% uwięzionych cudzoziemców było skazanymi. W kolejnej pięciolatce ich udział zwiększył się do 33,5%, a w latach 2001–2007 podniósł się o następne 4%[97].

Wśród ogólnej liczby skazanych (przebywających w aresztach śledczych i zakładach karnych) cudzoziemcy w Polsce stanowili jednak niewielki odsetek. W 1990 roku było to 0,02% całej zbiorowości skazanych (6 osób), pięć lat później 0,99% (447), a w okresie od 2005 do 2007 roku – 0,4%.

W latach 1990–2007 skazano łącznie 5558 osób nieposiadających polskiego obywatelstwa (na ogólną liczbę 938 646 skazanych i przebywających w aresztach śledczych i zakładach karnych). Największy skok skazanych obcokrajowców widoczny był od 1990 do 1995 roku, kiedy ich liczebność wzrosła ponad 70-krotnie. W późniejszym okresie nie odnotowano już tak diametralnych zmian, zaobserwowano natomiast tendencję wręcz odwrotną polegającą na obniżaniu stanu ilościowego skazanych cudzoziemców osadzonych w aresztach i zakładach karnych (w 2007 roku ich liczba wyniosła 278 osób i była porównywalna z 1994 rokiem).

Tabela 103

Cudzoziemcy skazani (przebywający w aresztach śledczych i zakładach karnych) na tle ogólnej liczby skazanych (osadzonych) w Polsce w latach 1990–2007

Rok	Liczba skazanych	Liczba skazanych cudzoziemców	Rok	Liczba skazanych	Liczba skazanych cudzoziemców
1990	33 942	6	2000	48 006	404
1991	42 788	18	2001	56 422	436
1992	46 987	39	2002	59 248	458
1993	47 030	113	2003	60 773	436
1994	46 684	255	2004	64 975	395
1995	44 779	447	2005	69 191	316
1996	41 110	434	2006	73 914	295
1997	42 978	449	2007	76 033	278
1998	42 130	394	Razem	938 646	5 558
1999	41 656	385			

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, *Atlas przestępczości 3*, Warszawa 2003 oraz danych z Centralnego Zarządu Służby Więziennej.

W latach 90. XX wieku cudzoziemcy skazywani byli przede wszystkim za przestępstwa kradzieży z włamaniem, rozboju i spowodowania wypadku w komunikacji.

Podobnie jak w przypadku tymczasowo aresztowanych, większość skazanych pochodziła z państw ościennych. W lutym 1993 roku na 68 skazanych było 14 obywateli Ukrainy, 5 Białorusi, 3 Niemiec i 2 Litwy. Grupę tę uzupełniali ponadto pozostali oby-

---

przyjęty Uchwałą nr 43/173 Zgromadzenia Ogólnego ONZ (tekst w: „Palestra" 1991, nr 3–4, s. 49–57); *Konwencja o przekazaniu osób skazanych, przyjęta 21 marca 1983 roku w Strasburgu* (Dz. U. 1995, Nr 51, poz. 279).

[97] Obliczenia własne.

watele Wspólnoty Niepodległych Państw (21), Bułgarii (5), Łotwy (4), Armenii (2) i Rumunii (2)[98].

W latach 1998–2007 podstawowy skład skazanych (osadzonych w aresztach śledczych i zakładach karnych) nie zmienił się. Nadal najsilniej reprezentowani byli obywatele: Ukrainy (1434 osób, co stanowiło 38% wszystkich skazanych i osadzonych cudzoziemców), Białorusi (548 osób – 14%) i Rosji (298 osób – 8%). Poza nimi w gronie tym znaleźli się także obywatele: Armenii (231), Niemiec (200), Rumunii (147), Litwy (131), Bułgarii (116) oraz państw Azji, Afryki, Ameryki Północnej i Południowej[99]. We wskazanym okresie, skazani (osadzeni) pochodzili z 70 różnych państw.

Powyższy obraz skazanych obcokrajowców, powstały w oparciu o dane pochodzące z Centralnego Zarządu Służby Więziennej (CZSW), należy uzupełnić o informacje z ministerstwa sprawiedliwości (MS). Ich statystyka znacząco różniła się od tych, którymi dysponuje CZSW (dane pochodzące od prokuratury i sądu przygotowywane były w oparciu o inne zasady rejestracji).

Na ich podstawie można wywnioskować, że w latach 2001–2007 prawomocnie skazano 45 262 dorosłych cudzoziemców[100]. Najwięcej z nich przypadło na rok 2004 i kolejny (łącznie 37% wszystkich skazań – 16 792 osoby). Później odnotowano tendencję spadkową i w ostatnim z badanych okresów (2007 rok) skazano 5960 obcych.

Według danych statystycznych ministerstwa sprawiedliwości za lata 2001–2007, pozbawiono wolności 25 427 osób niemających polskiego pochodzenia, czyli 56% skazanych cudzoziemców. Wobec 89% z nich zawieszono wykonanie wyroku. W okresie tym sądy wymierzyły także dla 18 obcokrajowców kary 25 lat pozbawienia wolności, a dla 3 dożywotniego więzienia[101]. Na znaczną część skazanych nałożono grzywnę samoistną. Objęto nią 19 228 obcokrajowców (czyli 42,5% ogólnej liczby prawomocnie skazanych), z których tylko 8,5% miała zawieszone wykonanie kary. Najmniejsza grupa skazanych otrzymała karę ograniczenia wolności (506 osób).

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że na początku XXI wieku liczba skazanych i osadzonych cudzoziemców przez polskie sądy diametralnie się podniosła. Mimo tendencji wzrostowej skazani obcokrajowcy nie stanowili jednak w skali kraju licznej grupy.

4.3. Cudzoziemcy ukarani

W świetle prawa ukaraną jest osoba, na którą sąd nałożył karę za popełnienie wykroczenia. Zgodnie z Kodeksem wykroczeń sankcją mogła być kara: aresztu (w wymiarze od 5 do 30 dni), ograniczenia wolności (do 1 miesiąca), grzywny (od 20 do 5000 zł,

---

[98] D. Gajdus, B. Gronowska, *Międzynarodowe standardy...*, op. cit., s. 118.

[99] Aneks – Tabela 18. Liczba skazanych cudzoziemców (przebywających w aresztach śledczych i zakładach karnych) według państwa pochodzenia w latach 1998–2007.

[100] Na podstawie danych z Wydziału Statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości *Prawomocnie skazani dorośli cudzoziemcy w latach 2001–2008*.

[101] Ibidem.

chyba że ustawa stanowiła inaczej) i nagany[102]. Poza nimi Kodeks wymieniał także środki karne, czyli: zakaz prowadzenia pojazdów, przepadek przedmiotów, nawiązka, obowiązek naprawienia szkody, podanie orzeczenia o ukaraniu do publicznej wiadomości w szczególny sposób oraz inne środki określone przez ustawę (art. 28 § 1 k.w.).

Jeżeli obwiniony nie znał języka polskiego, to wniosek o ukaranie oraz rozstrzygnięcia podlegające zaskarżeniu lub kończące postępowanie ogłaszano lub doręczano wraz z tłumaczeniem (art. 20 § 2)[103].

Ukarani cudzoziemcy (przebywający w aresztach śledczych i zakładach karnych) byli najmniejszą grupą wśród uwięzionych obcokrajowców (0,3%). Od 1990 do 2007 roku w gronie tym znalazło się jedynie 58 osób. Stanowili oni 0,7% ogółu ukaranych (osadzonych) w Polsce. Najwięcej ukaranych przypadło na 1997 roku (11 osób), a w latach 1984–1991 oraz w 1999 i 2007 roku nie odnotowano żadnego przypadku.

Tabela 104

Cudzoziemcy ukarani (przebywający w aresztach śledczych i zakładach karnych) na tle ogólnej liczby ukaranych (osadzonych) w Polsce w latach 1990–2007

Rok	Liczba ukaranych	Liczba ukaranych cudzoziemców	Rok	Liczba ukaranych	Liczba ukaranych cudzoziemców
1990	23	0	2000	506	4
1991	82	0	2001	482	6
1992	234	6	2002	323	5
1993	512	3	2003	268	3
1994	582	3	2004	338	1
1995	671	6	2005	348	3
1996	782	2	2006	318	1
1997	1173	11	2007	302	0
1998	692	4	Razem	8180	58
1999	544	0			

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, *Atlas przestępczości 3*, Warszawa 2003 oraz danych z Centralnego Zarządu Służby Więziennej.

Od 1998 do 2007 roku ukarani przebywający w aresztach śledczych i zakładach karnych reprezentowali 13 państw. Większość z nich była obywatelami państw europejskich, a wśród nich: Białorusi (6 osób), Ukrainy, Mołdowy (po 3 osoby), Litwy, Rosji (po 2), Holandii, Rumunii (po 1 osobie). W gronie tym znaleźli się ponadto Azjaci (z Armenii[104], Gruzji – po 2, Mongolii – 1) i obywatele innych państw: Iraku (1), Polinezji Francuskiej (1) i Portoryko (2)[105].

---

[102] *Ustawa z dnia 20 maja 1971 roku Kodeks wykroczeń*, Dz. U. 2007, Nr 109, poz. 756 (rozdział II).

[103] *Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 roku Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*, Dz. U. 2001, Nr 106, poz. 1148.

[104] Zakwalifikowanie Armenii do państw azjatyckich wynikało tylko z położenia geograficznego.

[105] Aneks – Tabela 19. Liczba cudzoziemców ukaranych (przebywających w aresztach śledczych i zakładach karnych) w latach 1998–2007.

5. Wybrane rodzaje przestępstw z udziałem cudzoziemców

5.1. Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji

Wśród wielu kategorii przestępstw popełnianych przez obcokrajowców na terenie Polski wyróżniały się czyny przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji (wypadki komunikacyjne)[106]. Miały one związek z rosnącą liczbą rejestrowanych samochodów, zwiększeniem ruchu granicznego[107] oraz rozwojem międzynarodowego ruchu drogowego biegnącego przez Polskę. Na pogorszenie stanu bezpieczeństwa polskich dróg wpływ wywarły także zaniedbania w rozwoju sieci dróg, modernizacji nawierzchni i infrastruktury drogowej. Wina za wzrost liczby wypadków, kolizji oraz osób zabitych i rannych leżała ponadto po stronie kierowców (i pieszych), którzy najczęściej nie zachowywali odpowiednich zasad bezpieczeństwa na drodze.

Komenda Główna Policji podała, iż od 1999 do 2005 cudzoziemcy przyczynili się do powstania około 1–2% wypadków w kraju[108]. Uczestniczyli w 11 913 wypadkach[109], podczas których rannych zostało 18 117 obcokrajowców (powyżej 2000 rocznie), a śmierć poniosło 2540.

Cechą charakterystyczną tych siedmiu lat była zmniejszająca się stopniowo liczba wypadków z udziałem obcokrajowców oraz zdarzeń przez nich wywołanych.

Najczęściej sprawcami wypadków byli cudzoziemcy kierujący pojazdami. W latach 1999–2005 grupa ta stanowiła 90% wszystkich obcokrajowców odpowiedzialnych za spowodowanie wypadków (jedynie w 2006 roku ich udział spadł do 88%)[110]. Pochodzili oni przede wszystkim z państw sąsiedzkich, a wśród nich byli obywatele Niemiec i Ukrainy, którzy przyczynili się do powstania 1352 i 817 wypadków w okresie od 1999 do 2005 roku[111]. Na kolejnych miejscach uplasowali się obywatele

---

[106] Przestępstwem drogowym jest naruszenie zasad bezpieczeństwa w ruchu lądowym, w wyniku którego inna osoba odniosła obrażenia ciała określone w art. 157 § 1 k.k. (art. 177 § 1 k.k.). Przestępstwem drogowym nie jest zatem wypadek, którego następstwem są jedynie szkody materialne lub lekkie uszkodzenie ciała. L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2005, s. 239.

[107] Od lat 90. XX wieku wzrósł ruch na polskich granicach. Cudzoziemcy przyjeżdżali do nas głównie pojazdami mechanicznymi (samochodami osobowymi, ciężarowymi i autobusami). Od 1994 do 2000 roku (włącznie) liczba samochodów osobowych z obcymi rejestracjami, przekraczających polskie granice wynosiła ponad 20 000 000 rocznie, a później spadła i wahała się od 12 825 452 (w 2006 roku) do 19 381 740 (w 2005 roku). Z kolei ruch samochodów ciężarowych (od 1996 roku przekroczył 1 000 000 rocznie, a w 2005 roku – 2 000 000) i autobusów (średnio ponad 140 000 rocznie) był znacznie mniejszy. Więcej na temat danych o ruchu granicznym środków transportu – www.strazgraniczna.pl/statys/stat_02 (3.01.2008). Przemieszczając się po polskich drogach brali udział w licznych kolizjach – od 1999 do 2003 roku uczestniczyli oni w ponad 300 000 takich zdarzeniach rocznie.

[108] W latach 1999–2001 współczynnik ten wyniósł 2%. W następnych okresach ich udział obniżył się do: 1,6% w 2002 roku, 1,7% w 2003 roku, 1,4% w 2004 roku i 1,6% w 2005 roku. Na podstawie materiałów z KGP (materiały w posiadaniu autora).

[109] Najwięcej popełniono ich w 1999 i 2000 roku – 1961 i 1981, a najmniej w 2005 roku – 1427. Ibidem.

[110] Dane z KGP (materiały w posiadaniu autora).

[111] Aneks – Tabela 20. Liczba wypadków drogowych popełnionych przez cudzoziemców kierujących pojazdami drogowymi w latach 1999–2007, według najliczniejszego pochodzenia.

Białorusi (462 wypadki w latach 1999–2005) oraz Litwy (353 wypadki od 2000 do 2005 roku).

Tabela 105

Wypadki i kolizje z udziałem cudzoziemców (z rozbiciem na zabitych i rannych) w latach 1999–2006

Rok	Liczba wypadków, w których uczestniczyli cudzoziemcy	Liczba wypadków spowodowanych przez cudzoziemców	Liczba kolizji spowodowanych przez cudzoziemców	Zabici*	Ranni*
1999	1 961	1 107	313 073	419	2 881
2000	1 981	1 122	335 717	419	3 069
2001	1 821	1 020	342 408	382	2 881
2002	1 681	863	358 807	378	2 593
2003	1 603	860	367 700	360	2 401
2004	1 439	722	b.d.	281	2 210
2005	1 427	780	b.d.	301	2 082
2006	b.d.**	292	b.d.	63	425
Razem	**11 913**	**6 766**	**1 717 705**	**2 603**	**18 542**

* Dane te dotyczą tylko cudzoziemców, uczestników wypadku.
**W zestawieniach statystycznych KGP za ten rok wyróżniono jedynie liczbę wypadków, które spowodowali cudzoziemcy.

Źródło: Na podstawie danych z Komendy Głównej Policji; *Wypadki drogowe w 2000 roku*, http://www.policja.pl/portal/pol/8/163/WYPADKI_DROGOWE__W_2000_R.html (4.12.2007), *Wypadki drogowe w 2001 roku*, http://www.policja.pl/portal/pol/8/163/WYPADKI_DROGOWE__W_2001_R.html (4.12.2007), *Wypadki drogowe w 2002 roku*, http://www.policja.pl/portal/pol/8/163/WYPADKI_DROGOWE__W_2002_R.html (4.12.2007), *Wypadki drogowe w 2003 roku*, http://www.policja.pl/portal/pol/8/163/WYPADKI_DROGOWE__W_2003_R.html (4.12.2007).

Do największej liczby zdarzeń z udziałem cudzoziemców, od 1999 do 2005 roku, doszło na obszarze dwóch województw – mazowieckiego i wielkopolskiego. Obcokrajowcy przyczynili się tam do 1260 i 1055 wypadków (co stanowiło 10,6% i 8,8% wszystkich wypadków wywołanych przez osoby nieposiadające polskiego obywatelstwa)[112]. Poza nimi wyróżniały się także województwa graniczne, takie jak: śląskie (991 wypadków), lubelskie (984), dolnośląskie (897) i zachodniopomorskie (841). Z kolei najmniej wypadków Komenda Główna Policji odnotowała w województwach: świętokrzyskim (228 w latach 1999–2005) i kujawsko-pomorskim (306).

Głównymi przyczynami wypadków powstających z winy cudzoziemców (kierujących pojazdami) było: niedostosowanie prędkości do warunków ruchu, nieprzestrzeganie pierwszeństwa przejazdu, nieprawidłowe wyprzedzanie oraz zmęczenie i zaśnięcie[113].

---

[112] Aneks – Tabela 21. Wypadki drogowe z udziałem cudzoziemców w układzie województw w latach 1999–2005.

[113] Wypadki drogowe w Polsce w 2006 roku, s. 64, http://www.policja.pl/portal/pol/71/6714/Wypadki_drogowe_w_Polsce_w_2006r.html (4.12.2007).

5.2. Przestępstwa graniczne

Kolejnym rodzajem czynów zabronionych, na które warto zwrócić, uwagę były przestępstwa graniczne. Do nich zaliczały się przede wszystkim:

– nielegalna migracja, przez którą rozumie się: przekraczanie granicy wbrew obowiązującym przepisom, organizowanie i ułatwianie nielegalnym imigrantom przekroczenia granicy wbrew przepisom, zatrudnienie lub pobyt na terytorium kraju niezgodny z prawem (na przykład: pobyt po wygaśnięciu czasu obowiązywania wiz i innych dokumentów uprawniających do przebywania na terytorium kraju, cofnięciu zezwolenia na zamieszkanie na czas określony lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE, zgody na pobyt tolerowany);
– przemyt towarów (papierosów, alkoholu i innych towarów objętych znakiem skarbowym akcyzy, płyt CD, programów komputerowych, narkotyków, broni i amunicji, kradzionych samochodów, paliw płynnych, dewiz i dóbr kultury);
– usiłowanie wwiezienia do kraju odpadów i innych środków stanowiących zagrożenie dla środowiska naturalnego.

Podstawowym organem stojącym na straży przeciwdziałania powstawaniu i rozpowszechniania się wyżej wymienionych czynów była Straż Graniczna. Instytucja ta w zakresie przestrzegania zasad wjazdu, legalności pobytu cudzoziemców i przewozu towarów przez granicę współpracowała z innymi krajowymi jednostkami (Policją, Służbą Celną, urzędami kontroli skarbowej i urzędami pracy) oraz organami ścigania państw sąsiadujących.

Ograniczenie i walka z nielegalną migracją stała się szczególnie istotna po wejściu RP do struktur unijnych. Największą uwagę poświęcano wschodniej granicy Polski, która stała się granicą zewnętrzną UE. W celu przeciwdziałania nielegalnej migracji polskie władze podjęły szereg działań zmierzających do uszczelnienia tego odcinka oraz sięgnęły do różnych instytucji, jak: zatrzymanie, wydalenie, odmowa wjazdu czy deportacja.

Ważną cezurą czasową w procesie rozwoju nielegalnej migracji do Polski stanowił początek lat 90. XX wieku. Był to okres przemian polityczno-ekonomicznych w kraju i zmian na mapie geopolitycznej Europy (rozpad ZSRR, Jugosławii i powstanie nowych państw). Nie bez znaczenia w tym kontekście było także podpisanie przez Polskę Konwencji genewskiej w 1991 roku (która dała możliwość ubiegania się o status uchodźcy) i umowy o małym ruchu granicznym z Niemcami. Wpływ na rozwój tego zjawiska wywarła ponadto trudna sytuacja w wielu państwach azjatyckich i afrykańskich, w następstwie której powstało szereg czynników „wypychających" obywateli tych krajów poza granice ojczyzny.

Poza wyżej wymienionymi powodami istotne znaczenie miały również integracja ze strukturami unijnymi oraz położenie Polski w centrum Starego Kontynentu (na linii wschód–zachód i północ–południe), co miało związek z przebiegiem przez nasz kraj szlaków przerzutu osób. Trasy te wiodły z Rosji (tzw. szlak azjatycki, z którego korzystali obywatele Afryki, Azji i państw byłego ZSRR) oraz z Rumunii

przez Węgry, Rosję, Mołdowę i Ukrainę (tzw. szlak bałkański)[114] dalej na zachód Europy.

Obcokrajowcy decydowali się na nielegalne przekroczenie polskiej granicy z wielu powodów, do których należały na przykład: odmówienie wydania polskiej wizy lub wjazdu na teren RP, przemyt, przekroczenie granicy bez dokumentów lub na podstawie sfałszowanego albo cudzego, nielegalna praca oraz pobyt, handel lub posiadanie narkotyków, poszukiwanie listem gończym lub figurowanie w wykazie osób niepożądanych w Polsce.

Organizacją nielegalnej migracji zajmowały się grupy przestępcze. W ich skład wchodzili Polacy oraz cudzoziemcy przebywający w kraju legalnie, jak i bez uregulowanego statusu pobytu. Zaangażowane w ten proceder były także biura podróży z siedzibą w Polsce, Rumunii i państwach byłego ZSRR[115].

Nielegalna migracja należała do dochodowych form działalności zorganizowanych grup przestępczych. W 2006 roku za przerzucenie osoby z Ukrainy do Włoch trzeba było zapłacić 3000 euro[116]. Z kolei cudzoziemcy przybywający do Polski dwoma szlakami z Indii przez Moskwę i z Wietnamu przez Pragę płaciły od 1000 do 1200 euro[117]. Inni za przewóz przez granicę polsko-ukraińską i potem w głąb Niemiec musieli wyłożyć 2000 dolarów amerykańskich (USD) od osoby[118]. Autorzy raportu dotyczącego przeciwdziałania przestępczości granicznej podawali także kwoty od 3000 do 5000 USD, a nawet 10 000 USD za przerzut z państw azjatyckich[119].

Przemyt osób podzielony był najczęściej na kilka etapów. Główną bazą przerzutu nielegalnych migrantów do Polski i dalej na Zachód były państwa byłego ZSRR. Ośrodki umiejscowione zostały w Moskwie, Kijowie, Mińsku, Lwowie, a na terenie naszego państwa w Warszawie, Łodzi, Wrocławiu i Szczecinie[120].

Do przewozu osób wykorzystywano samochody (osobowe, ciężarowe) i inne środki transportu. Cudzoziemców chowano w rozmaitych miejscach (bagażnikach, przyczepach, kontenerach, podwoziach samochodów ciężarowych, skrzyniach narzędziowych pod naczepą ciężarówki, deskach rozdzielczych, skrzynkach łóżkowych w wagonie sypialnym). Część forsowała Nysę Łużycką na pontonach lub wpław. Przeprowadzano ich także przez tzw. zieloną granicę albo zostawiano przed linią graniczną, wskazując jedynie kierunek drogi. Zorganizowane grupy przestępcze w celu realizacji swojego zadania wykorzystywały różne metody i środki (przyrządy optycz-

---

[114] B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2007, s. 1167.

[115] B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 1999, s. 817.

[116] www.strazgraniczna.pl/aktualnosci/rzecznik_prasowy/news_item.2006-07-21.1930787678/view?searchterm=nielegalni%20migranci (17.09.2007).

[117] www.strazgraniczna.pl/aktualnosci/wydarzenia/17-02-2006/view?searchterm=przemyt%20ludzi (4.05.2008).

[118] www.strazgraniczna.pl/aktualnosci/wydarzenia/szajka/view?searchterm=cudzoziemcy (4.05.2008).

[119] *Raport na temat przeciwdziałania i zwalczania przestępczości granicznej przez służby podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji w Polsce w 2003 roku oraz w I półroczu 2004 roku*, Warszawa listopad 2004, s. 15.

[120] K. Głąbicka, T. Halik, A. Sawicka, *Studia nad przerzutem migrantów*, „Prace Migracyjne" 1999, nr 23, s. 15.

no-fotograficzne, noktowizory, łodzie itp.). Ich atutem była znajomość pogranicza i pracowników Służb Granicznych, których próbowano korumpować.

Zorganizowane i nielegalne przekraczanie granicy odbywało się w zespołach dziesięcioosobowych lub mniejszych. Bardzo często cudzoziemcy pozbawieni byli dokumentów tożsamości i środków finansowych (posiadali jedynie pieniądze niezbędne na opłacenie przerzutu na Zachód). Grupy, którym udało się przedostać na teren Polski, kontaktowały się z innymi osobami odpowiedzialnymi za dalszą podróż. Pozostali na własną rękę podążali sami. Głównym ich celem były Niemcy, dlatego też przestępczość graniczna kumulowała się na naszej zachodniej granicy (na przykład w 1995 roku na tym odcinku ujęci stanowili 72% ogólnej liczby zatrzymanych, a trzy lata później 70%[121]).

Usiłowanie lub nielegalne przekroczenie granicy charakterystyczne było przede wszystkim na kierunku z Polski. Oznaczało to, że znaczna część osób wjeżdżała do naszego kraju legalnie, ale zamierzała lub opuściła go wbrew prawu. Najwięcej zatrzymań na tym kierunku dokonano w 1991 roku (na 13 589 ogólnej liczby zatrzymanych, 12 387 osób ujęto podczas wyjazdu z RP, co stanowiło 91%) oraz rok później (z 33 581 osób, z czego 31 635 czyli 94% zatrzymano przy opuszczaniu polskich granic)[122]. W kolejnych latach ich udział w ogólnej liczbie zatrzymanych spadł i kształtował się w granicach od 70 do 87%.

Sytuacja zmieniła się wraz z nastaniem nowej dekady XXI wieku. Cechą tego okresu była zbliżona liczba zatrzymań na kierunku do i z Polski. Wpływ na to miała integracja RP ze strukturami unijnymi, czego efektem było uszczelnienie wschodniej granicy i położenie nacisku na przeciwdziałanie napływowi nielegalnych migrantów przez zewnętrzną granicę Unii. Wyjątkowy był jedynie rok 2004, kiedy udział nielegalnych imigrantów ujętych podczas prób przedostania się do Polski wyniósł 38%, a resztę stanowili zatrzymani pragnący nasz kraj opuścić. W pozostałych latach, licząc od 2001 do 2007 roku, wkład zatrzymań cudzoziemców (i Polaków) w kierunku do Polski wahał się od 46 do 54%[123].

Biorąc z kolei pod uwagę ogólną liczbę zatrzymanych przez służby graniczne w dwóch czasookresach, tj. 1991–1997 i 2001–2007, można dojść do wniosku, że zdecydowanie więcej ujęć miało miejsce w pierwszym wskazanym przedziale czasowy.

Od początku lat 90. XX wieku zjawisko to osiągało niespotykane dotąd rozmiary. Na przykład, w okresie od 1990 do 1991 roku liczba zatrzymanych wzrosła drastycznie z 3147 do 13 589, a w 1992 roku doszła do poziomu 33 581 osób (w tym również Polaków). Był to najwyższy stan zatrzymań, jaki zarejestrowano do końca

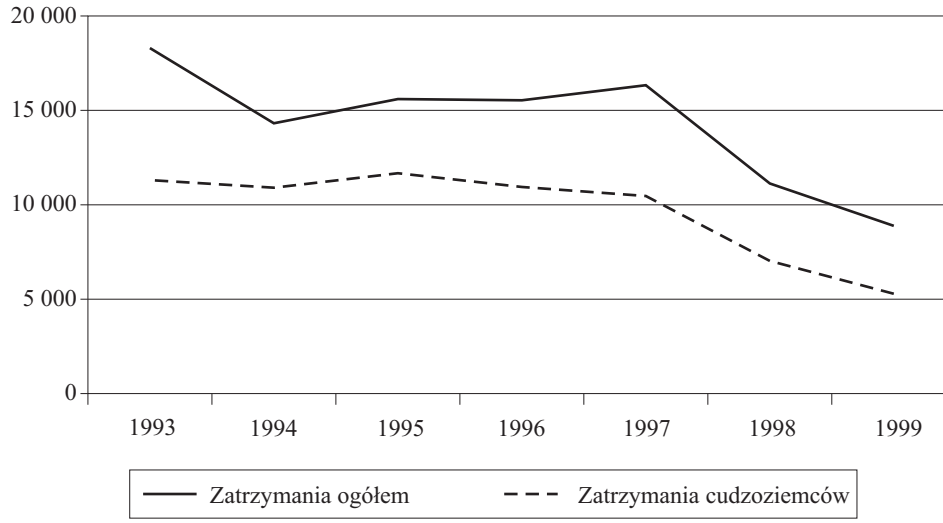
---

[121] L. Sklepkowski, D. Woźniak, *Migracja i jej implikacje,* w: *Przestępczość zorganizowana w Niemczech i w Polsce i jej implikacje społeczno-ekonomiczne,* pod red. B. Hołysta, E. Kube, R. Schulte, Warszawa–Műnster–Łódź, 1998, s. 165; E. Gabara, *Stanowisko Polski w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej*, Toruń 2004, s. 196.

[122] Aneks – Tabela 67. Zatrzymania za usiłowanie lub przekroczenie granicy w latach 1991–1997.

[123] Aneks – Tabela 68. Zatrzymania za usiłowanie lub przekroczenie granicy w latach 2001–2007 (Polacy i cudzoziemcy).

Wykres 44. Zatrzymania za nielegalne usiłowanie lub przekroczenie granicy w latach 1993–1999



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Komendy Głównej Straży Granicznej (materiały w posiadaniu autora).

2007 roku[124]. W kolejnych latach grupa osób schwytanych przez funkcjonariuszy SG obniżyła się do 14 000–18 000 rocznie. Tendencja spadkowa nielegalnej migracji związana była między innymi z:

- wzrostem efektywności pracy polskich służb granicznych i innych państw ościennych;
- przeniesieniem ciężaru nielegalnej migracji z polskiej granicy na odcinek austriacko-niemiecki i morski;
- zmianami w niemieckiej polityce azylowej;
- zmniejszeniem wjazdów migrantów z Bułgarii i Rumunii[125].

W drugim z analizowanych okresów zatrzymania osób usiłujących nielegalnie przekroczyć polskie granice (lub przekraczających je) ukształtowały się na poziomie od 3000 do 6000 rocznie. Liczba ta była znacznie mniejsza od tej, którą osiągnięto w I połowie lat 90. XX wieku (na przykład w 2002 zatrzymano 6-krotniej mniej osób niż w 1992 roku, a w 2003 roku 3-krotnie mniej niż w analogicznym roku lat 90. XX wieku).

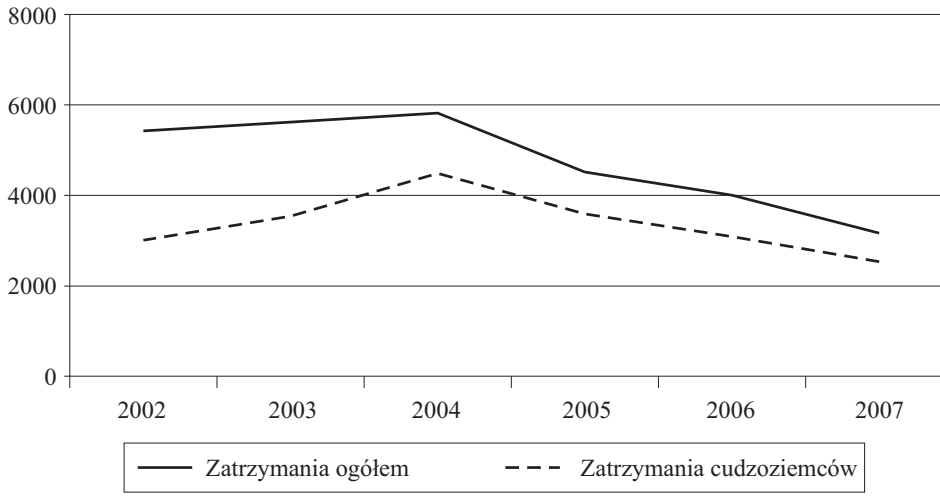
Łącznie w latach 2001–2007 ujęto na granicach 34 729 osób, czyli nieco więcej niż tylko w jednym 1992 roku. W gronie tym obcokrajowcy stanowili 69%

[124] Aneks – Tabela 67. Zatrzymania za usiłowanie lub przekroczenie granicy w latach 1991–1997; Tabela 68. Zatrzymania za usiłowanie lub przekroczenie granicy w latach 2001–2007 (Polacy i cudzoziemcy).

[125] K. Głąbicka, T. Halik, A. Sawicka, *Studia nad przerzutem migrantów*, „Prace Migracyjne" 1999, nr 23, s. 15.

(24 090)[126]. Największa liczba zatrzymań miała miejsce w roku wejścia Polski do UE. Wówczas pogranicznicy schwytali 4472 cudzoziemców, czyli o 880 osób więcej niż w roku poprzednim. Około 67% zatrzymań, w latach 2004–2007 zlokalizowana była na wewnętrznej granicy UE (szczególnie na odcinku z Niemcami). Znacznie mniej ujęć odnotowano natomiast na zewnętrznej granicy UE (4569 osób)[127], co miało związek z jej uszczelnieniem oraz wzrostem kosztów nielegalnego przerzutu i zmiany tras przemytu osób. Poza tym część cudzoziemców zgodnie z prawem przekraczała naszą wschodnią granicę, licząc na to, że nielegalnie uda im się przeforsować wewnętrzną granicę Unii.

Wykres 45. Zatrzymania za nielegalne usiłowanie lub przekroczenie granicy w latach 2002–2007



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Komendy Głównej Straży Granicznej (materiały w posiadaniu autora).

Osoby zatrzymane za usiłowanie lub przekroczenie granicy wbrew przepisom ujmowane były poza przejściami granicznymi. Szczególnie było to widoczne w latach 1991–1997. Wówczas w pierwszych 24 miesiącach tego okresu zatrzymani na zielonej granicy stanowili 90% ogólnej liczby schwytanych. Od 1993 roku ich udział ukształtował się na poziomie 70–85%[128]. Wraz z nadejściem nowego dziesięciolecia sytuacja zaczęła się zmieniać i zatrzymania przeniosły się na przejścia graniczne. Zja-

[126] Obliczenia własne na podstawie danych z rocznych sprawozdań Straży Granicznej.

[127] Na granicy zewnętrznej (w przeciwieństwie do wewnętrznej) liczba zatrzymań cudzoziemców z roku na rok wzrastała (w 2004 roku – 916 osób, w 2005 roku – 1204 osoby, w 2006 roku – 1293 osoby). Dopiero w 2007 roku spadła do 1156 osób. Obliczenia własne na podstawie danych z rocznych sprawozdań Straży Granicznej.

[128] Aneks – Tabela 67. Zatrzymania za usiłowanie lub przekroczenie granicy w latach 1991–1997.

wisko to charakterystyczne było od 2004 roku, kiedy ujęci w punktach granicznych przekroczyli 50% wszystkich zatrzymań[129].

Zjawisko nielegalnego przekraczania polskich granic odbywało się głównie na lądzie. Obcokrajowcy forsowali granice najczęściej z pełną świadomością. Poza tym zdarzały się przypadki nieświadomego przekroczenia granicy, na przykład na szlakach turystycznych, przy zbiorze owoców leśnych lub na skutek braku wiedzy o przebiegu linii granicznej[130].

W latach 90. XX wieku nielegalny przerzut dotyczył przede wszystkim naszej zachodniej granicy. Odcinek ten forsowała największa liczba osób chcących opuścić nielegalnie nasz kraj. W latach 1992–1996 zatrzymano tam 77 924 osób, z czego 30 387 w samym tylko 1992 roku. Znacznie mniej schwytano cudzoziemców i polskich obywateli na granicy z Czechami i Słowacją (8881 osób od 1992 do 1995 roku), na wschodnim odcinku (4994 osób od 1992 do 1996 roku) oraz granicy lotniczej (lotnisko Okęcie w Warszawie 1296 osób w latach 1992–1995) i morskiej (663 osoby w latach 1992–1995)[131].

Podobnie jak w poprzednim okresie, zatrzymania od 2001 do 2007 roku dokonywane były głównie na granicy lądowej (ponad 90% przypadków). O wiele mniejszą rolę odgrywały ujęcia na granicy lotniczej (3,7%) oraz morskiej (0,9%). Niewiele osób schwytali także pracownicy Służb Granicznych na terytorium kraju (1,9%).

Analogicznie do lat 90. XX wieku zatrzymania wzdłuż Odry i Nysy Łużyckiej były nadal dominujące. Schwytani na pograniczu polsko-niemieckim stanowili 45% wszystkich ujętych imigrantów. Od 2001 do 2007 roku w ręce pograniczników wpadło tam 10 930 osób (z czego najwięcej w 2004 roku – 2592, a najmniej w 2007 roku – 808). Na drugim miejscu pod względem liczby zatrzymanych obcokrajowców zajmował odcinek granicy polsko-ukraińskiej, gdzie schwytano 4944 osób nieposiadających polskiego obywatelstwa, co stanowiło 20,5% ogółu zatrzymań[132]. Kolejna była granica polsko-czeska (łącznie 4315 osób). Koncentracja nielegalnej migracji w tych częściach granicy państwowej związana była między innymi z przebiegiem przez nie szlaku przerzutu osób.

Większość przypadków ujawnionych przez Straż Graniczną dotycząca nielegalnego przekroczenia granicy miała charakter zorganizowany. Cudzoziemcy pokonywali nasze granice zarówno w dużych grupach liczących po 10 osób i więcej, jak i małych (5–9-osobowych). Na grupowe przekraczanie granicy wbrew przepisom decydowali się przede wszystkim Azjaci (obywatele: Chin, Indii, Pakistanu, Wietnamu) oraz obywatele Ukrainy i Rosji. Według danych z 2000 roku, na granicy państwowej zatrzymano 126 zorganizowanych grup imigrantów o łącznej liczbie 953 osób[133]. Ich

---

[129] Aneks – Tabela 68. Zatrzymania za usiłowanie lub przekroczenie granicy w latach 2001–2007 (Polacy i cudzoziemcy).

[130] *Raport na temat przeciwdziałania i zwalczania przestępczości granicznej...*, op. cit., s. 9.

[131] Aneks – Tabela 65. Zatrzymania za nielegalne przekroczenie granicy (w tym również Polacy) w latach 1992–1996.

[132] Od 2002 roku systematycznie wzrastała liczba zatrzymań na granicy polsko-ukraińskiej i najwyższy poziom osiągnęła w 2006 roku – 1035 osób.

[133] *Statystyka SG: ruch graniczny, zwalczanie przestępczości, migracja. Podsumowanie działalności Straży Granicznej w 2001 roku*, www.sg.gov.pl/informacje/index.asp?id=4 (9.09.2002).

stan liczebny wykazywał tendencję wzrostową i dwa lata później było ich już 233 (2100 osób), a w 2003 roku – 278 (2288 osób)[134].

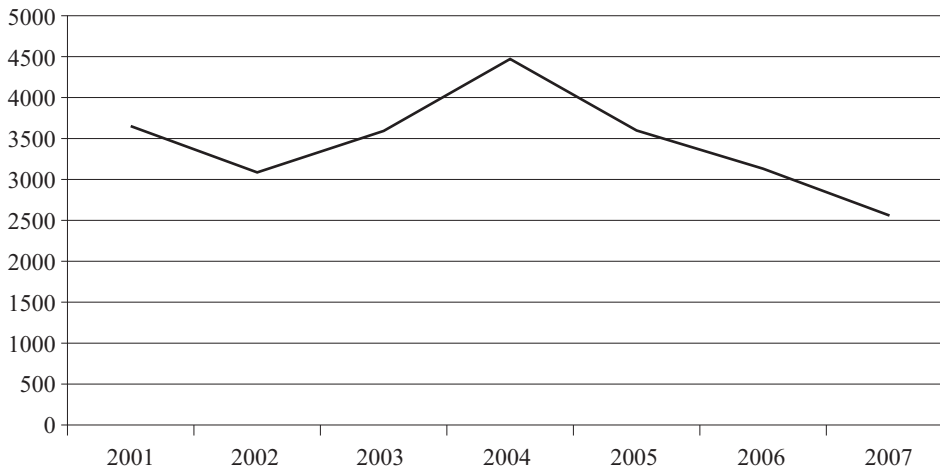
Tabela 106

Samodzielne zatrzymania przez Straż Graniczną cudzoziemców za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom lub usiłowanie przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom (bez przekazanych) w latach 2001–2007

Odcinek granicy z:	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Razem
Rosją	13	31	37	28	16	21	31	177
Litwą	37	50	99	56	21	31	26	320
Białorusią	147	51	31	60	96	71	102	558
Ukrainą	521	467	583	616	853	1035	869	4 944
Słowacją	251	244	204	100	173	182	105	1 259
Czechami	835	668	626	727	534	463	462	4 315
Niemcami	1 732	1 464	1 777	2 592	1 533	1 024	808	10 930
Morska	26	33	28	43	52	24	24	230
Lotnicza	90	78	112	169	187	142	130	908
Terytorium kraju	0	0	95	81	133	138	2	449
Razem	**3 652**	**3 086**	**3 592**	**4 472**	**3 598**	**3 131**	**2 559**	**24 090**

Źródło: Na podstawie danych z rocznych sprawozdań Komendy Głównej Straży Granicznej (www.strazgraniczna.pl).

Wykres 46. Zatrzymania cudzoziemców za usiłowanie lub dokonanie przekroczenia granicy wbrew przepisom (bez przekazanych) w latach 2001–2007



Źródło: Na podstawie danych z rocznych sprawozdań Komendy Głównej Straży Granicznej (www.strazgraniczna.pl).

[134] *Statystyka SG: ruch graniczny, zwalczanie przestępczości, migracja. Podsumowanie działalności Straży Granicznej w 2002 roku*, www.sg.gov.pl/informacje/index.asp?id=4 (9.11.2003); *Statystyka SG: ruch graniczny, zwalczanie przestępczości, migracja. Podsumowanie działalności Straży Granicznej w 2004 roku*, www.sg.gov.pl/informacje/index.asp?id=4 (22.04.2005).

Organizacją przemytu przez granice zajmowały się międzynarodowe grupy złożone z Polaków i obcokrajowców lub jednolite pod względem narodowościowym. Podobnie jak nielegalni migranci również i oni zatrzymywani byli przez funkcjonariuszy SG. Na przykład, w 2000 roku ujęli oni 121 osób udzielających pomocy przy przekroczeniu granic wbrew przepisom, a cztery lat później już 218[135].

W okresie lat 90. XX wieku polskie granice wbrew przepisom forsowali nasi wschodni sąsiedzi (oraz inni obywatele państw byłego ZSRR), a ponadto Azjaci i Afrykańczycy. W latach 1992–1993 dominującą pozycję zajęli obywatele Rumunii, Bułgarii i Ukrainy. Łącznie, w okresie tych 24 miesięcy, zatrzymano 30 390 obywateli Rumunii (z czego 77% w 1992 roku), 5376 Bułgarii i 2189 Ukrainy[136]. W kolejnych okresach skład narodowościowy uległ przeobrażeniom. W czołówce nadal znajdowali się obywatele Rumunii i Ukrainy, ale zauważalny był wzrost imigrantów z Sri Lanki (w 1997 roku zatrzymano 1517 Lankijczyków i była to liczba 8-krotnie większa niż trzy lata wcześniej) oraz Afganistanu (wzrost z 145 osób w 1994 roku do 1399 trzy lata później). Poza nimi na przekraczanie granicy wbrew prawu decydowali się także obywatele: Armenii (5031 osób w latach 1992–1997), Mołdowy (2947), Jugosławii (1169), Rosji (2631), Białorusi (1279), Algierii (890 osób w latach 1994–1997), Indii (2024) i Iraku (1595). Wśród zatrzymanych byli również nasi południowi i zachodni sąsiedzi.

Od 2002 do 2007 roku pracownicy Straży Granicznej zatrzymali cudzoziemców pochodzących ze 114 państw[137]. Wśród nielegalnych imigrantów prym wiedli obywatele Ukrainy, którzy stanowili 34% wszystkich ujętych w tym okresie (czyli 6988 osób). Na drugim miejscu znaleźli się obywatele Rosji (2340 osób), a na kolejnych: Czech (1989), Mołdowy (1336), Wietnamu (1153), Niemiec (757), Chin (751), Afganistanu (575), Indii (472), Pakistanu (433) i Białorusi (425).

Obraz nielegalnej migracji do Polski, oprócz wyżej opisanego zjawiska, uzupełniały dane o wydaleniach i objętych readmisją z kraju. Istotne były również informacje o liczbie osób, którym odmówiono przekroczenia naszych granic. Wśród nich były zatem potencjalne podmioty forsujące polskie granice wbrew prawu.

Pierwszym ze wspomnianych wyżej instrumentów opisujących nielegalną migrację było wydalenie (uregulowane w ustawie o cudzoziemcach[138]). Dzięki niemu można było pozbyć się niepożądanego cudzoziemca przebywającego na terenie kraju. Podstawą wydalenia, przewidzianą w art. 88 ust. 1 wspomnianej ustawy, było między innymi: przebywanie w Polsce bez wymaganej wizy, przekroczenie lub usiłowanie

---

[135] W 2001 roku zatrzymaniami objęto 151 osób, w 2002 – 172, w 2003 – 225. Ibidem.

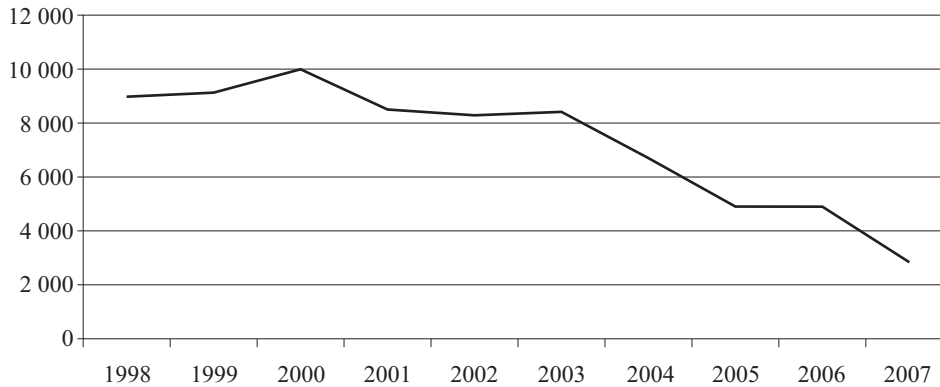
[136] Aneks – Tabela 66. Zatrzymania na granicy według najliczniejszej grupy nielegalnych imigrantów w latach 1992–1997.

[137] Aneks – Tabela 59. Zatrzymani przez Straż Graniczną cudzoziemcy, którzy usiłowali dokonać lub dokonali przekroczenia granicy Polski wbrew przepisom (bez przekazanych) w latach 2002–2007.

[138] Dz. U. 2006, Nr 234, poz. 1694.

przekroczenia granicy wbrew obowiązującym przepisom, zakończenie odbywania kary pozbawienia wolności orzeczonej w Polsce za przestępstwa umyślne lub skarbowe. Inną przyczyną wydalenia była także konieczność ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa państwa i interesu RP.

Wykres 47. Liczba osób wydalonych z Polski w latach 1998–2007



Źródło: Dane Urzędu ds. Cudzoziemców (www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html).

Łącznie w latach 1998–2007 wydalono z kraju 72 585 osób[139]. Do końca 2003 roku ich liczba oscylowała wokół 8000–9000 rocznie. Po wejściu do UE wskaźnik ten sukcesywnie malał i w 2007 roku usunięto z Polski jedynie 2833 osób. Wśród obcokrajowców, którzy podlegali procedurze wydalenia, prym wiedli obywatele Ukrainy. W ciągu 10 lat granice naszego państwa musiało opuścić 24 195 Ukraińców, co stanowiło 33% wszystkich wydalonych w tym okresie. Poza nimi na liście znaleźli się także obywatele: Bułgarii (7146 wydalonych czyli 10%[140]), Rumunii (6629 osób, z których 70% przypadło na latach 1998–2000), Armenii (5306 wydaleń), Mołdowy (4101), Rosji (3982), Wietnamu (3923), Białorusi (3509), Afganistanu (2557), Mongolii (1383), Indii (1315) i Chin (1099)[141]. Cudzoziemcy, którzy poddani zostali tej procedurze, pochodzili z ponad 120 państw.

Decyzję w tej sprawie podejmowali wojewodowie (z urzędu lub na wniosek innych organów[142]). W 1998 roku najczęściej czynili to przedstawiciele województw:

---

[139] Aneks – Tabela 60. Liczba osób wobec, których wydano decyzję o wydaleniu z RP według obywatelstwa w latach 1998–2007.

[140] Aż 56% obywateli tego kraju zostało wydalonych z Polski w okresie 3 lat, od 1998–2000.

[141] Aneks – Tabela 60. Liczba osób wobec, których wydano decyzję o wydaleniu z RP według obywatelstwa w latach 1998–2007.

[142] Ministra Obrony Narodowej, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Policji, komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, komendanta placówki Straży Granicznej lub organu Służby Celnej. Cudzoziemiec, któremu wydano decyzję o wydaleniu, musiał opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie określonym w decyzji (nie mógł on przekroczyć 14 dni od wydania decyzji, a w wyjątkowych sytuacjach mógł mieć rygor natychmiastowej

zielonogórskiego (1702 na łączną liczbę 8969), warszawskiego (984), szczecińskiego (995), katowickiego (796) i jeleniogórskiego (707)[143]. Po zmianach podziału terytorialnego kraju (1999–2007) cudzoziemcy wydalani byli głównie z województw: lubuskiego (16 992, co stanowiło 27% ogólnej liczby wydaleń), mazowieckiego (9122 – 14%) i dolnośląskiego (7912). Z kolei najmniej decyzji podjęto w województwach: opolskim (744), podlaskim (957) i warmińsko-mazurskim (1058)[144].

Dane podmiotów wydalonych umieszczane były na liście osób niepożądanych w Polsce (na okres 3 lat od dnia wydania decyzji lub 5 lat, jeśli koszty wydalenia w części lub całości pokrył Skarb Państwa[145]).

Obok wydalenia instytucją dopełniającą obraz nielegalnej migracji do Polski była readmisja[146].

Procedurze readmisji podlegały osoby, które nie spełniały obowiązujących warunków dotyczących wjazdu, pobytu lub wbrew prawu zamieszkiwały na terenie państwa składającego wniosek o readmisję.

Stosowanie procedur readmisyjnych względem Polski było możliwe dopiero po uznaniu naszego państwa za „kraj bezpieczny"[147]. Podstawą ich wykonalności były dwustronne umowy, które strona polska zawarła między innymi z: Niemcami, Bułgarią, Chorwacją, Czechami, Grecją, Hiszpanią, Irlandią, Litwą, Łotwą, Macedonią, Mołdową, Rumunią, Słowacją, Ukrainą i Wietnamem[148]. Ich celem było wzmocnienie współpracy i skuteczności działań w zakresie nielegalnej kontroli migracji oraz ujednolicenie reguł obowiązujących przy postępowaniu w przypadku wydalenia osób przebywających nielegalnie.

---

wykonalności). W decyzji można było określić miejsce zamieszkania do czasu wykonania decyzji, przebieg trasy do granicy oraz miejsce przekroczenia granicy (art. 90 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach). Cudzoziemiec mógł być doprowadzony do granicy państwa wydalenia, portu lotniczego albo morskiego tego kraju (przypadki te określa art. 95 ust. 1 pkt 1–4). Od cudzoziemca, któremu wydano decyzję o wydaleniu, pobierano odciski palców oraz fotografowano go (art. 93 ust. 1). Koszty związane z wydaleniem pokrywał między innymi: cudzoziemiec, osoba wystawiająca zaproszenie dla cudzoziemca, pracodawca zatrudniający nielegalnie cudzoziemca (art. 96 ust. 1–5). Decyzja o wydaleniu wydana z mocy prawa skutkowała w: unieważnieniu wizy, cofnięciu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony i zezwolenia na pracę (art. 90 ust. 3).

[143] Aneks – Tabela 61. Liczba osób wobec których wojewodowie wydali decyzje o wydaleniu z RP w 1998 roku.

[144] Aneks – Tabela 62. Liczba osób wobec których wydane zostały decyzje o wydaleniu z RP według organu wydającego decyzję w latach 1999–2007.

[145] Art. 128 ust. 3 pkt 3 i 4 ustawy o cudzoziemcach.

[146] Polegała ona na odesłaniu nielegalnego imigranta do kraju, z którego on przybył (gdy udowodniono mu nielegalny wjazd, pobyt lub niezgodne z prawem zamieszkiwanie na terytorium państwa wnioskodawcy), a w przypadku uchodźcy wiązała się z odesłaniem go do pierwszego państwa bezpiecznego, na terenie którego przebywał po ucieczce z własnej ojczyzny.

[147] Bezpieczny kraj trzeci – to państwo niebędące krajem pochodzenia cudzoziemca, które ratyfikowało i stosuje Konwencję genewską i Protokół nowojorski, czyli państwo, w którym istnieje pełna ochrona podstawowych praw i obowiązków obywatelskich.

[148] Wykaz umów o readmisji znajduje się w aneksie.

W ramach readmisji dominowały przekazania cudzoziemców z Polski. Łącznie w latach 1998–2007 uczyniono to w stosunku do 55 656 osób[149]. Z danych SG wynika, iż najczęściej do przekazań dochodziło na granicy polsko-ukraińskiej. W okresie tych 10 lat stanowiły one 54% wszystkich przekazań z obszarów naszego kraju, co oznacza, że po wejściu RP do struktur europejskich najwięcej obcokrajowców readmisjonowanych było przez zewnętrzną granicę UE (ponad 90%). Pochodzili oni głównie z: Armenii, Białorusi, Ukrainy, Rosji i Wietnamu[150].

Znacznie mniej odnotowano natomiast przyjęć obcokrajowców do Polski z terenów innych państw (19 952 w latach 1998–2007)[151]. Najwięcej z nich dokonały służby niemieckie, które we wspomnianym okresie przekazały 16 813 nielegalnych imigrantów, czyli 84% wszystkich podlegających readmisji do RP. Wynika z tego, że przyjmowania obcokrajowców do Polski w ramach readmisji dokonywane były przede wszystkim na wewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Imigranci przekazywani do nas byli między innymi obywatelami: Ukrainy, Rosji, Mołdowy i Afganistanu[152].

Stosunkowo niski poziom cudzoziemców przekazanych nam w stosunku do wysłanych z Polski, w ramach procedur readmisyjnych, świadczył o wzmożonej kontroli na zewnętrznej granicy UE i ochronie przed napływem niepożądanych imigrantów.

W walce z nielegalną migracją sięgnięto także do instytucji odmowy wjazdu. Stosowano ją w przypadkach:
– braku ważnej wizy,
– braku dokumentów uprawniających przekroczenie granicy,
– braku środków płatniczych,
– niezgodności rzeczywistego celu z deklarowanym,
– posługiwania się sfałszowanymi dokumentami,
– figurowania w spisie osób niepożądanych w RP.

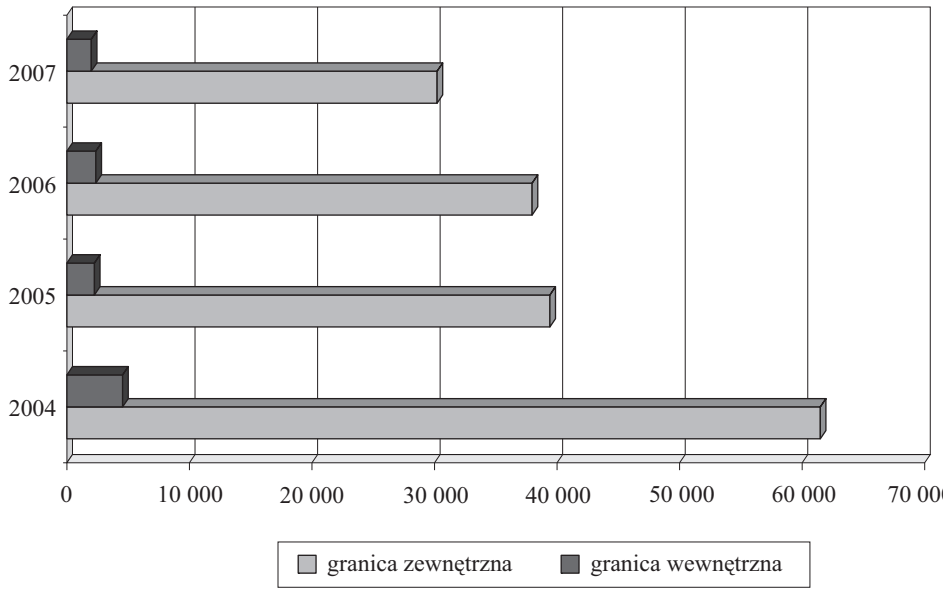
Odmowa wjazdu leżała w gestii komendanta placówki Straży Granicznej. Decyzja w tej sprawie miała rygor natychmiastowej wykonalności[153]. Przed wejściem do Unii, w latach 2000–2003, komendanci Straży Granicznej wydali łącznie 211 201 takich decyzji[154], z czego ponad 70% z nich podjęta została na granicach z Ukrainą, Białorusią i Rosją, a 13% z Niemcami. W roku wejścia do struktur unijnych liczba osób, które otrzymały odmowę wjazdu, przewyższyła 66 000. Był to najwyższy pułap zanotowa-

---

[149] Aneks – Tabela 54. Przekazani z RP cudzoziemcy w ramach readmisji w latach 1996–2007.
[150] Aneks – Tabela 55. Przekazani z Polski według wybranych państw pochodzenia w latach 1998–2007.
[151] Aneks – Tabela 56. Przyjęci do RP cudzoziemcy w ramach readmisji w latach 1996–2007.
[152] Aneks – Tabela 57. Przyjęci do Polski według wybranych państw pochodzenia w latach 1998–2007.
[153] Od tej decyzji przysługiwało cudzoziemcom odwołanie do Komendanta Głównego Straży Granicznej. Złożenie jego nie skutkowało jednak wstrzymaniem decyzji o odmowie wjazdu do kraju.
[154] Aneks – Tabela 69. Liczba odmów wjazdu cudzoziemcom do Polski według poszczególnych odcinków granicy państwowej w latach 2000–2007.

ny w latach 2000–2007. Później obniżył się on o ponad 20 000[155]. Po wejściu Polski do strefy Schengen na granicach z: RFN, Czechami, Słowacją i Litwą przestały być realizowane czynności związane z odmową wjazdu na teren RP.

Wykres 48. Liczba odmów wjazdu cudzoziemcom do Polski w latach 2004–2007 na granicy zewnętrznej i wewnętrznej Unii Europejskiej



Źródło: Na podstawie danych z rocznych sprawozdań Komendy Głównej Straży Granicznej (www.strazgraniczna.pl).

Z odmowami przekroczenia polskiej granicy spotykali się najczęściej obywatele trzech państw: Ukrainy, Białorusi i Rosji (w latach 2001–2007)[156].

Poza cudzoziemcami zatrzymanymi za nielegalne przekraczanie granicy, wydalonymi, objętymi readmisją i otrzymującymi odmowę wjazdu do kraju, należy pamiętać także o osobach, które zostały ujęte przez inne instytucje[157] niż Służby Graniczne.

---

[155] W latach 2004–2007 ponad 90% decyzji wydanych zostało na granicy zewnętrznej Unii. Podobnie, jak wcześniej dominowały odcinki z: Ukrainą, Białorusią i Rosją. Jedynym wyjątkiem był 2004 rok, kiedy na 66 035 odmów – 30 619 dotyczyło granicy morskiej (wpływ na to mieli marynarze z Filipin, Indii i Indonezji, którzy nie posiadali ważnych wiz). *Statystyka SG: ruch graniczny, zwalczanie przestępczości, migracja. Podsumowanie działalności Straży Granicznej w 2004 roku*, www.sg.gov.pl/informacje/index.asp?id=4 (22.04.2005).

[156] Aneks – Tabela 70. Cudzoziemcy według państwa pochodzenia, którym najczęściej odmawiano wjazdu do Polski w latach 2001–2007.

[157] Na przykład dotyczyło to służb odpowiedzialnych za kontrolowanie legalności stosunku pracy. Szerzej na ten temat w rozdziale dotyczącym zatrudnienia cudzoziemców w kraju.

5.3. Przestępstwa akcyzowe

W ramach przestępczości granicznej, poza nielegalną migracją, mieścił się także przemyt towarów. Koncentrował się on głównie na przewożeniu przez granicę niezgodnie z prawem: alkoholu, papierosów, środków odurzających, płyt CD i DVD, dzieł sztuki, samochodów, sprzętu komputerowego, broni oraz środków płatniczych. Procederem tym zajmowały się grupy przestępcze, jak i pojedyncze osoby. Pochodzili oni z Polski oraz innych państw (Ukrainy, Białorusi, Rosji).

W walkę z tego rodzaju przestępczością zaangażowane były przede wszystkim Służba Graniczna oraz Służba Celna. W zestawieniach statystycznych i ogólnodostępnych opracowaniach, przygotowywanych przez ww. instytucje, ujmowano jedynie wartość zatrzymanego towaru z podziałem na ich rodzaje oraz ilość wszczętych w izbach celnych spraw o przestępstwa i wykroczenia skarbowe. W wykazach zabrakło specyfikacji dotyczącej pochodzenia przemytników.

Z analizy materiałów pochodzących od obu izb wynika, iż w latach 2001–2007 ujawniono przemyt towarów, pojazdów i środków płatniczych o łącznej wartości 1 486 369 685 zł[158]. Wśród nich dominowały wyroby akcyzowe – papierosy i alkohol.

Wartość przejętych papierosów wyniosła łącznie 584 465 712 zł, z czego 60% było zasługą Służb Celnych[159]. Papierosy należały do artykułów, na które było ogromne zapotrzebowanie, dlatego też wiele osób i grup przemytniczych nie rezygnowało z zajęcia przewożenia ich przez granicę. Przemyt wyrobów tytoniowych ponadto był opłacalny. Wpływ na to miały rosnące ceny tego towaru w Polsce oraz utrzymujące się różnice cenowe między wschodem a zachodem Europy.

Uszczelnienie granicy wschodniej (po 2004 roku) spowodowało, że nielegalny przewóz był utrudniony. Wartość papierosów przejmowanych wówczas przez Służby Graniczne urosła, a w przypadku Służb Celnych obniżyła się nieznacznie w latach 2004–2007[160]. Celnicy najczęściej konfiskowali papierosy na granicy zewnętrznej. W mniejszym stopniu dotyczyło to granicy wewnętrznej UE.

Kolejnym produktem, który równie często przewożono nielegalnie przez granicę, był alkohol. Służby Graniczne[161] i Służby Celne[162] przejęły ten towar o ogólnej warto-

---

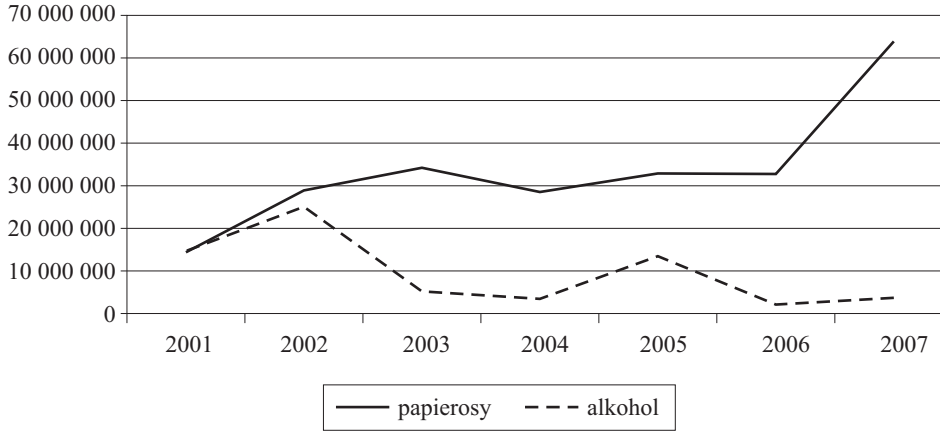
[158] W tym Służba Graniczna na kwotę 746 771 986 zł, a Służba Celna na 739 597 699 zł. Obliczenia własne na podstawie sprawozdań Służb Granicznych za lata 2001–2007, www.sg.gov.pl oraz *Kompendium statystyczne Służby Celnej 2001–2005*, http://www.mf.gov.pl/_files_/sluzba_celna/publikacje/statystyka/kompendium0105.pdf (30.05.2008); "Biuletyn Statystyczny Służby Celnej" za 2006 i 2007 rok, www.mf.gov.pl/_files_/sluzba_celna/publikacje/statystyka/biuletyn2006p.pdf, www.mf.gov.pl/_files_/sluzba_celna/publikacje/statystyka/biuletyn2007p.pdf, (30.05.2008).

[159] Była to suma 348 921 242 zł. Dotyczyła ona wartości zaanektowanych papierosów, cygar i cygaretek (w latach 2001–2007).

[160] Z 63 535 140 zł w 2004 roku do 45 331 526 zł rok później i 62 567 141 zł w 2007 roku. Aneks – Tabela 71. Wybrane towary (w zł) zajęte przez Straż Celną w latach 2001–2007.

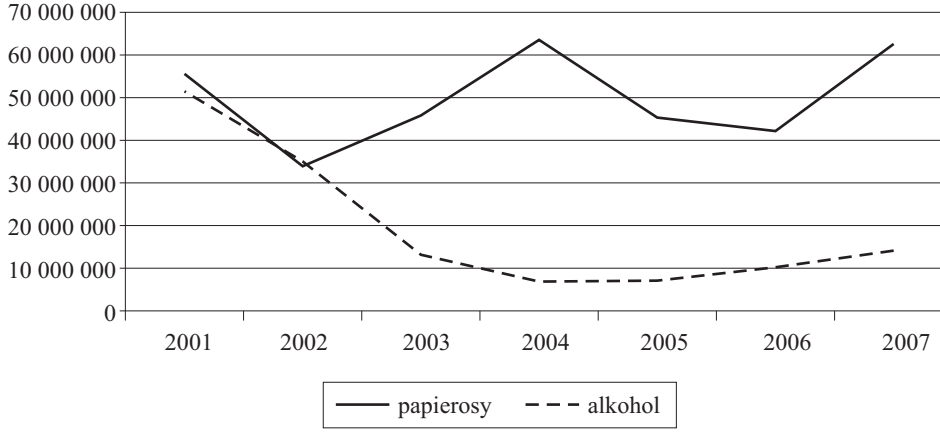
[161] Aneks – Tabela 64. Przemyt towarów (w zł) ujawniony przez Straż Graniczną w latach 2001–2007. Łączna wartość wyniosła 67 612 995 zł. W okresie tym, pogranicznicy przechwycili najwięcej alkoholu w 2002 roku. Wówczas jego wartość wyniosła 25 073 074 zł i była ona ponad 10-krotnie większa od tego, co skonfiskowano w 2006 roku. Obliczenia własne na podstawie sprawozdań Służb Granicznych za lata 2001–2006, www.sg.gov.pl.

Wykres 49. Wartość przemytu alkoholu i papierosów ujawniona przez Straż Graniczną w latach 2001–2007



Źródło: Na podstawie danych z rocznych sprawozdań Komendy Głównej Straży Granicznej (www.strazgraniczna.pl).

Wykres 50. Wartość przemytu alkoholu i papierosów* ujawniona przez Straż Celną w latach 2001–2007



* Dotyczy to alkoholu etylowego nieskażonego o mocy 80% i więcej, alkoholu o mocy mniejszej niż 80% oraz papierosów, cygar i cygaretek.

Źródło: *Kompendium statystyczne Służby Celnej 2001–2005* http://www.mf.gov.pl/_files_/sluzba_celna/publikacje/statystyka/kompendium0105.pdf; „Biuletyn Statystyczny Służby Celnej" za 2006 i 2007 rok.

---

[162] Wartość przejętego towaru równa była 137 981 235 zł. Dotyczyło to alkoholu etylowego nieskażonego o mocy 80% i więcej oraz alkoholu o mocy mniejszej niż 80%. Obliczenia własne na podstawie danych zawartych w kompendium statystycznym Służb Celnych za lata 2001–2005 i biuletynie statystycznym za okres 2006–2007.

ści 205 594 230 zł (w latach 2001–2007). W okresie tym wartość zajętego alkoholu przez SG spadała (wyjątek stanowił jedynie 2005 i 2007 rok), z kolei w przypadku SC od 2005 zaczęła ona rosnąć (odnosiło się to do alkoholu o mocy 80% i więcej oraz poniżej tej wartości)[163].

Jak wynika z danych Służb Celnych udział cudzoziemców w ogólnej liczbie sprawców przestępstw akcyzowych w latach 1999–2003 nie był wysoki i kształtował się na poziomie 19%[164].

Służby Celne najwięcej spraw o przestępstwa i wykroczenia skarbowe prowadziły w izbach rozlokowanych na wschodnim pograniczu Polski (Biała Podlaska, Przemyśl, Olsztyn, Białystok) oraz w Szczecinie.

Poza wyżej wymienionymi towarami przemyt dotyczył także samochodów, broni i amunicji, dóbr kultury (przemycano ikony, monety i inne wartościowe przedmioty), płyt gramofonowych, taśm i innych nośników do rejestracji oraz dewiz (najczęściej euro, dolarów amerykańskich i funtów. Ich wartość przejmowana przez służby po wejściu do Unii rosła, a w 2007 roku spadła)[165]. Przez granicę starano się przewozić nielegalnie również narkotyki. Przy przemycie tego produktu dominowały odcinki granicy z Niemcami i Rosją. W okresie od 2001 do 2007 roku największą wartość środków odurzających Służby Graniczne przejęły w 2006 roku (była ona ponad 7-krotnie większa niż rok wcześniej).

W ciągu 24 miesięcy, licząc od 2005 roku, wzrost wartości zatrzymanych towarów przez pograniczników zarejestrowano na granicy wewnętrznej Unii (szczególnie ze Słowacją i Niemcami[166]). Z kolei na granicy zewnętrznej UE odnotowano spadek o 35% (dotyczyło to granicy morskiej oraz granicy z Ukrainą i Białorusią).

6. Przestępczość zorganizowana wśród cudzoziemców w Polsce

Przestępczość zorganizowana należy do zjawisk złożonych. Na przestrzeni lat przybierała ona różne rozmiary i formy działania. Na początku była zjawiskiem o charakterze regionalnym. Później rozwinęła się i zaczęła przekraczać granice państw. Grupy przestępcze zaznaczyły swą działalność niemalże na wszystkich kontynentach, w tym również i w Europie.

---

[163] Aneks – Tabela 71. Wybrane towary (w zł) zajęte przez Straż Celną w latach 2001–2007.

[164] Na ogólną liczbę 121 088 sprawców cudzoziemcy tworzyli grupę liczącą 23 028 osób. W poszczególnych latach ich udział wyglądał następująco: w 1999 roku – 5485 (na ogólną liczbę sprawców 25 460), w 2000 roku – 3775 (16 582), w 2001 roku – 3735 (24 899), w 2002 roku – 4577 (24 199), w 2003 roku – 5456 (29 948). http://www.mf.gov.pl/_files_/sluzba_celna/publikacje/kompendium_1999_2003/rozdzial_8.pdf (5.08.2005).

[165] Aneks – Tabela 64. Przemyt towarów (w zł) ujawniony przez Straż Graniczną w latach 2001–2007.

[166] *Informacja o realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ochrony granic w 2006 roku*, MSWiA, Warszawa 2007, s. 134.

Rozwojowi ich aktywności sprzyjał proces jednoczenia się Starego Kontynentu, który gwarantując wolność przemieszczania się zwykłym ludziom, przedsiębiorcom, wspomagał także przestępców. Swoje piętno odcisnęły ponadto wydarzenia związane z upadkiem „żelaznej kurtyny" oraz przemiany polityczno-społeczne w środkowo-wschodniej części Europy. Nie bez znaczenia był także zróżnicowany poziom życia między zachodem a wschodem kontynentu.

Mianem grupy zorganizowanej określa się grupę posiadającą własną strukturę, złożoną z trzech lub więcej osób, które współpracują ze sobą w celu popełnienia jednego lub więcej przestępstw, mających im przynieść korzyści majątkowe (w sposób pośredni, bezpośredni) lub inne o charakterze materialnym[167]. Zbiorowość tę charakteryzuje: wysoki profesjonalizm, wewnętrzna dyscyplina, hermetyczność, lojalność wobec członków, podział zadań (ról), łatwość dostosowywania się do nowych warunków zewnętrznych, duża mobilność członków grupy, kontakty międzynarodowe, wykorzystywanie nowych technologii, sięganie do gróźb użycia siły i przemocy.

Grupy te mogły być jednonarodowe pod względem pochodzenia lub międzynarodowe. Według B. Hołysta, wywodziły się one przede wszystkim z: Włoch, USA, Japonii, Chin i Ameryki Południowej (Kolumbii)[168]. Głównymi obszarami ich aktywności były: działalność kryminalna (zabójstwa, rozboje, wymuszenia, napady, kradzieże samochodów i ich przemyt, kradzieże z włamaniem do mieszkań, fałszowanie dokumentów i środków płatniczych, handel ludźmi), przestępczość narkotykowa (produkcja, przemyt, handel) i gospodarcza (oszustwa, wyłudzenia – towarów, usług, mienia, finansowe, nielegalny transfer nieopodatkowanych kwot pieniędzy, przemyt towarów, przestępstwa skarbowo-podatkowe, „pranie brudnych pieniędzy"[169]), przestępczość internetowa (ataki na systemy komputerowe, kradzież środków finansowych, danych), nielegalny obrót bronią, materiałami wybuchowymi, nielegalna imigracja, jak i niezgodne z prawem zatrudnienie[170].

---

[167] Art. 2 *Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 roku*, Dz. U. 2005 Nr 18, poz. 158. Więcej na ten temat w: W. Filipkowski, *Przestępczość zorganizowana – ujęcie prawne i kryminologiczne*, „Prokuratura i Prawo" 2006, nr 12; M. Płachta, W. Zalewski, *Kontrowersje wokół pojęcia przestępczość zorganizowana na gruncie Konwencji ONZ z 2000 roku*, „Przegląd Sądowy" 2003, nr 5; W. Kurowski, *Pojęcie organizacji przestępczej i przestępczości zorganizowanej*, „Prokuratura i Prawo" 2006, nr 1, s. 26–43. Szerzej o pojęciu przestępczości zorganizowanej i zorganizowanej grupy przestępczej także w: A. Michalska-Warias, *Przestępczość zorganizowana i prawnokarne formy jej przeciwdziałania*, Lublin 2006, s. 21–60 oraz s. 268–277.

[168] B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 1999, s. 336.

[169] Za przestępstwo „prania pieniędzy" uznano zachowanie polegające na przyjmowaniu, przekazywaniu, wywozie za granicę, pomocy w przenoszeniu własności lub posiadania, a także podejmowaniu innych czynności, które mogą udaremnić lub znacznie utrudnić stwierdzenie ich przestępczego pochodzenia lub miejsca umieszczenia. Przedmiotem wykonawczym przestępstwa są: środki płatnicze, instrumenty finansowe, papiery wartościowe, wartości dewizowe, prawa majątkowe oraz mienie ruchome lub nieruchome pochodzące z korzyści związanych z popełnieniem czynu zabronionego (art. 299 § 1 k.k.).

[170] B. Hołyst, *Kryminologia*..., op. cit., s. 316.

Działalność grup przestępczych i wzrost ich znaczenia zaniepokoiły społeczność międzynarodową. Wspólne wysiłki na rzecz ograniczenia ich aktywności, poszły w różnych kierunkach. Jednym z nich były prace legislacyjne, dzięki którym zawiązano umowy bilateralne i wielostronne, szczególnie na forum ONZ i w ramach III filaru UE[171] (a później I filaru). Zainicjowano także kooperację służb policyjnych i wymiaru sprawiedliwości z różnych państw. Innym torem poszły działania na rzecz wdrożenia programów i projektów walki z przestępczością zorganizowaną[172], powołania specjalnych grup i instytucji[173] oraz wprowadzenia wspólnych systemów informacji[174], jak i odpowiednich środków prawnych (Europejski Nakaz Aresztowania).

W Polsce grupy przestępcze zaznaczyły swą obecność na początku lat 90. XX wieku. Istotny wpływ na rozwój ich popularności miały czynniki ekonomiczne (bieda, bezrobocie) oraz społeczne (brak perspektyw, chęć szybkiego wzbogacenia się). Poza tym istotnymi elementami było również otwarcie naszych granic oraz centralne położenie Polski w Europie.

Pojawienie się w RP zorganizowanych grup przestępczych pociągnęło za sobą zmiany w strukturze przestępczości. Odnotowywano więcej czynów wymierzonych przeciwko życiu, zdrowiu oraz mieniu. Wzrosła przestępczość związana z: narkoty-

---

[171] Wśród nich znalazły się następujące dokumenty: Traktat z Maastricht, który powołał III filar – wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, Konwencja z Schengen z 1990 roku, Pakt na rzecz Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej z 1998 roku, Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko Międzynarodowej Przestępczości Zorganizowanej, Konwencja w sprawie Zwalczania Handlu Ludźmi i Eksploatacji Prostytucji, Konwencja ONZ o substancjach psychotropowych z 1971 roku, Konwencja Narodów Zjednoczonych o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i psychotropowymi z 1988 roku, Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji z 2003 roku, Europejska Konwencja o zwalczaniu terroryzmu z 1996 roku, Konwencja o ekstradycji między państwami członkowskimi UE, Konwencja Narodów Zjednoczonych z 15 listopada 2000 roku z Palermo przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej wraz z dwoma dodatkowymi protokołami, Konwencja Rady Europy z 8 listopada 1990 roku w sprawie prania pieniędzy, przeszukania, zajęcia i konfiskaty środków pochodzących z przestępstwa.

[172] Na przykład: Twinning, COSPOL – Wszechstronne Operacyjne Planowanie Strategiczne dla Policji, IMLASS – projekt przewidujący tworzenie bazy danych dotyczącej prania pieniędzy, Pakt na Rzecz Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej, przyjęty 28 maja 1998 roku w Brukseli. Programami szkoleniowymi były: Grotius. STOP I i II, Osisin I i II, Falcone, Odysseus, AGIS – więcej na ich temat: A. Gruszczak, *Historia współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych: od Trevi do Tampere*, w: *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, pod red. F. Jasińskiego, K. Smoter, Warszawa 2005, s. 30–41.

[173] Do nich zaliczały się między innymi: TREVI (od wejścia w życie Traktatu z Maastricht grupy TREVI przestały istnieć, ponieważ włączono je do zagadnień III filaru), Europejska Jednostka Antynarkotykowa, Międzynarodowa Konferencja Antynarkotykowa – IDEC, INTERPOL, CEPOL – Europejskie Kolegium Policyjne, EUROPOL – Europejski Urząd Policji, OLAF – Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych, Eurojust – Zespół ds. Współpracy Sądowej w Unii Europejskiej, PCTF – Grupa Zadaniowa Szefów Policji, Grupa Zadaniowa ds. Przestępczości Zorganizowanej w Regionie Morza Bałtyckiego, EMCDDA – Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, CELAD – Komitet ds. Zwalczania Narkotyków.

[174] Na przykład: SIS – System Informacji Schengen, REITOX – Europejska Sieć Informacji o Narkotykach i Narkomanii, CIS – System Informacji Celnej, VIS – System Informacji Wizowej, System Informatyczny Eurodac.

kami, handlem ludźmi, fałszowaniem pieniędzy, korupcją, przemytem alkoholu i nielegalnych imigrantów przez granice, rozbojami na drogach. Towarzyszyła temu brutalizacja zachowań sprawców.

Rozwój przestępczości zorganizowanej w kraju, podobnie jak na poziomie międzynarodowym, uznany został za jedno z najpoważniejszych zagrożeń mogących zakłócić prawidłowe funkcjonowanie społeczeństwa i wpłynąć na poziom bezpieczeństwa narodowego. Wyrazem tego niepokoju były konkluzje zawarte w Strategiach Bezpieczeństwa Narodowego z 2003 i 2007 roku[175].

W pierwszym okresie lat. 90. XX wieku służby odpowiedzialne za zwalczanie przestępczości zorganizowanej nie miały dostatecznych doświadczeń w tym zakresie. Przestępczość ta należała bowiem do rzadkości.

Rozszerzenie aktywności grup przestępczych wymusiło poszukiwanie nowych rozwiązań. Dotyczyły one zarówno materii prawnej, jak i organizacyjnej. Prace rozpoczęto od budowy odpowiednich struktur zajmujących się przestępczością zorganizowaną[176]. Zajęto się także przygotowaniem i wdrożeniem programów dotyczących zwalczania tego zjawiska[177] oraz organizacją spotkań i konferencji. Podjęto ponadto działania zmierzające do dostosowania polskich norm prawnych do standardów międzynarodowych w tej dziedzinie, jak i zawarto wiele bilateralnych układów o współpracy i zapobieganiu przestępczości zorganizowanej[178].

Problematyka przestępczości zorganizowanej znalazła swoje odbicie w Kodeksie karnym z 1997 roku. Czyny charakterystyczne dla tego rodzaju przestępstw stypizowane zostały w artykułach: 258 (dotyczy zorganizowanych grup i związków przestępczych), 252 (przestępstwo wzięcia zakładnika), 253 (handel ludźmi), 264 (nielegalne przekraczanie granic), 299 § 1 (pranie pieniędzy). Poza nim zagadnienie to ujęte zostało również w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii z 2005 roku (art. 53–67)[179].

Polem działania grup przestępczych były duże aglomeracje (Gdańsk, Szczecin, Katowice, Wrocław, Kraków, Poznań, Warszawa) oraz miasta województw przygranicznych. Większość grup miała polskich liderów i członków, pozostałe złożone były

---

[175] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, 22 lipiec 2003, część I: *Nowe Wyzwania*, http://www.bbn.gov.pl/?lin=5&last=225&idtext=834 (3.12.2007); *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.

[176] Walką z przestępczością zajmowały się: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Międzyresortowe Centrum ds. Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej i Międzynarodowego Terroryzmu, Centralne Biuro Śledcze działające w strukturze Komendy Głównej Policji, Straż Graniczna, Straż Celna, Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii. W Prokuraturze Krajowej powołano Biuro ds. Przestępczości Zorganizowanej.

[177] Na przykład – Program poprawy bezpieczeństwa obywateli „Bezpieczna Polska" przyjęty przez Radę Ministrów 28 sierpnia 2002 roku; Krajowy Program Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi, Program zwalczania korupcji „Strategia antykorupcyjna" – przyjęta przez Radę Ministrów 17 sierpnia 2002 roku.

[178] Wykaz państw, z którymi Polska podpisała stosowne umowy w tej materii umieszczono w aneksie.

[179] Dz. U. 2005, Nr 179, poz. 1485.

z cudzoziemców. Tworzone przez nich związki w statystykach policyjnych zostały podzielone na: rosyjskojęzyczne, międzynarodowe i etniczne.

Liczebność zbiorowości cudzoziemskich, w opinii funkcjonariuszy Centralnego Biura Śledczego KGP (CBŚ), nie była duża. W latach 2000–2007 na rozpoznanych 2915 grup, 471 miała obcy charakter. Wśród nich najwięcej wyróżniono grup międzynarodowych (399). Mniej liczne były etniczne (36) i rosyjskojęzyczne (36)[180]. Według ocen pracowników biura w latach 2000–2005 grupy cudzoziemskie skupione były przede wszystkim na przestępczości narkotykowej. Aktywność tę przejawiało 159 z 420 grup. Drugą w kolejności była działalność kryminalna (116 grup), a na dalszych miejscach przestępczość gospodarcza (80 grup) i działalność multiprzestępcza (65)[181].

Na czele ww. grup stało łącznie 630 liderów, z których 87% przewodniczyło grupom międzynarodowym (2000–2007)[182].

Uczestnicy przestępczości zorganizowanej pochodzili z różnych stron świata. Najliczniejszą reprezentację (według danych za lata 2003–2005) mieli obywatele państw europejskich, takich jak: Ukrainy (137 osób), Federacji Rosyjskiej (Rosja, Czeczenia – razem 107), Litwy (72), Niemiec (63) i Białorusi (53). Pozostali byli Azjatami (obywatele Wietnamu), mieszkańcami Afryki i Ameryki Południowej oraz Północnej[183]. To zróżnicowanie było świadectwem nie tylko umiędzynarodowienia tej działalności, ale także integracji świata przestępczego i łatwości, z jaką przekraczali oni granice.

Pracownicy CBŚ KGP realizując swoje zadania (w latach 2001–2007), związane z ograniczeniem i likwidacją przestępczości zorganizowanej, rozbili działalność 1374 grup z ogólnej liczby 2510 rozpoznanych w tym okresie. Najwięcej wyeliminowano polskich zespołów (56%). Dobre wyniki osiągnięto także w zakresie usuwania grup cudzoziemskich, spośród których unieszkodliwiono ponad połowę grup rosyjskojęzycznych oraz 49% międzynarodowych i 20% etnicznych[184].

Prowadzone przez biuro postępowania przygotowawcze dotyczyły w dużej mierze przestępstw: narkotykowych, przeciwko życiu i zdrowiu, przeciwko obrotowi gospodarczemu oraz rozbojów, wymuszeń rozbójniczych i zorganizowanej kradzieży

---

[180] Aneks – Tabela 47. Liczba grup przestępczych (polskich i cudzoziemskich) pozostająca w zainteresowaniu CBŚ KGP w wybranych kategoriach w latach 2000–2005; Tabela 49. Liczba grup objęta zainteresowaniem CBŚ KGP w latach 2000–2007.

[181] Aneks – Tabela 48. Aktywność przestępcza poszczególnych grup cudzoziemskich za lata 2000–2005.

[182] Aneks – Tabela 50. Liczba liderów stojących na czele grup: międzynarodowych, etnicznych i rosyjskojęzycznych w opinii CBŚ za lata 2000–2007.

[183] Aneks – Tabela 51. Pochodzenie cudzoziemców, którymi zainteresowane było CBŚ KGP w latach 2003–2005.

[184] Aneks – Tabela 52. Liczba grup przestępczych zlikwidowana przez CBŚ KGP w latach 2001–2007. Dzięki działaniom operacyjnym, przeprowadzonym w latach 2003–2007, funkcjonariusze CBŚ, udaremnili aktywność 665 członkom grup międzynarodowych (w tym 76 liderom), 19 uczestnikom grup etnicznych (w tym 2 liderom) oraz 27 członkom grup rosyjskojęzycznych (w tym 4 liderom). Opracowanie na podstawie sprawozdań CBŚ za lata 2003–2007.

samochodów. Poza nimi Centralne Biuro Śledcze KGP postawiło także obcokrajowcom zarzuty stypizowane w art. 258 § 1 i 2 k.k. (udział w zorganizowanej grupie o charakterze zbrojnym lub w związku mającym na celu popełnienie przestępstw) oraz w 258 § 3 k.k. (kierowanie grupą lub związkiem mającym na celu popełnienie przestępstw). W latach 2003–2007 dotyczyło to łącznie 7822 osób (z czego 90% postawiono zarzuty z art. 258 § 1 i 2 k.k.), z których tylko nieliczni mieli obce pochodzenie. Do grona tego zaliczono 337 cudzoziemców, którzy w ponad 90% zorganizowani byli w grupach międzynarodowych[185].

W wyniku działalności zorganizowanych grup przestępczych Skarb Państwa poniósł ogromne straty finansowe. W opinii CBŚ KGP, poza szkodami materialnymi wzrosło także uczucie zagrożenia bezpieczeństwa obywateli. I choć pod względem liczebności udział cudzoziemców w przestępczości zorganizowanej w Polsce nie był duży, to jednak nie należało tego zjawiska lekceważyć. Tym bardziej, że gatunek czynów popełnianych przez obcych nie należał do lekkich (rozboje, wymuszenia, zabójstwa, handel narkotykami).

Analizując to zagadnienie, należy pamiętać, iż przestępczość zorganizowana w swej istocie jest przestępczością ukrytą. Obecny stan wiedzy o jej rozmiarach opiera się jedynie na danych pochodzących z przestępstw ujawnionych. Ewidencją ich zajmują się Centralne Biuro Śledcze Komendy Głównej Policji[186] oraz Ministerstwo Sprawiedliwości.

6.1. Przestępczość w ujęciu Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji

Rozważając przestępczą działalność zorganizowanych grup cudzoziemskich w Polsce, warto zwrócić uwagę na te, których członkowie pochodzili z kręgu państw rosyjskojęzycznych.

Początek ich aktywności miał miejsce w latach 90. XX wieku. Zainteresowanie Polską, jako miejscem prowadzenia interesów związane było z:
- zmianami społeczno-politycznymi w kraju;
- rozpadem ZSRR;
- rozwojem ekonomicznym w Polsce i trudną sytuacją gospodarczą na terenie byłego ZSRR;
- zubożeniem obywateli byłych republik, które mobilizowało ludzi do szukania nowych form zarobku i szybkiego podniesienia statusu materialnego;
- likwidacją jednostek wojsk radzieckich na terenie RP;
- liberalizacją zasad w ruchu turystycznym.

---

[185] Na podstawie rocznych raportów CBŚ KGP za lata 2002–2007, www.policja.pl/portal/pol/75/9147/Raporty_z_dzialalnosci.html (12.11.2008).

[186] Biuro to funkcjonuje w strukturze Komendy Głównej Policji. Zostało powołane w 2000 roku z połączenia Biura do Walki z Przestępczością Zorganizowaną oraz Biura ds. Narkotyków KGP. Zajmuje się ono zwalczaniem przestępczości zorganizowanej – kryminalnej, narkotykowej, transgranicznej i gospodarczej oraz rozpoznawaniem i rozpracowywaniem grup przestępczych.

Członkami grup rosyjskojęzycznych byli obywatele państw byłego ZSRR, którzy najczęściej pochodzili z Ukrainy, Białorusi, Rosji (Czeczenii[187]) i Litwy. Poza nimi byli także obywatele Kazachstanu, Armenii oraz Gruzji. Z danych zgromadzonych przez CBŚ wynika, iż w okresie od 2000 do 2005 roku aktywnych było 964 obywateli byłego ZSRR[188], zazwyczaj mężczyźni między 31. a 40. rokiem życia, ze średnim wykształceniem[189]. Wśród nich znajdowali się sportowcy, żołnierze służb specjalnych (SPECNAZ), bezpieczeństwa ZSRR (KGB[190], GRU[191]) oraz byli żołnierze walczący w Afganistanie i Czeczenii.

Tabela 107

Udział obywateli rosyjskojęzycznych w zorganizowanych grupach przestępczych w latach 2000–2005

Państwo pochodzenia	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Rosja	18	34	17	16	11	19
Ukraina	28	64	60	52	38	47
Litwa	5	17	19	22	23	27
Białoruś	5	44	56	24	16	13
Pozostałe kraje byłego ZSRR	18	42	68	59	71	31
Razem	74	201	220	173	159	137

Źródło: K. Laskowska, *Rosyjskojęzyczna przestępczość zorganizowana. Studium kryminologiczne*, Białystok 2006, tabela 1, s. 319.

W okresie od 2000 do 2007 roku rozpoznano łącznie 36 grup rosyjskojęzycznych, spośród których 11 znalazło się w kręgu zainteresowań CBŚ KGP w 2001 roku[192]. Warto też w tym miejscu podkreślić, iż w ciągu 24 miesięcy, licząc od 2004 roku, pracownicy tego biura nie zajmowali się żadną grupą rosyjskojęzyczną. Można byłoby się więc zastanowić czy był to rezultat skutecznych działań CBŚ KGP? Czy grupy te przeniosły się do innych państw? Czy może był to wynik ich dobrej, zakamuflowanej aktywności?

Na czele tych grup stało 41 osób (2000–2007)[193]. Liderzy kierowali zespołami zajmującymi się głównie przestępczością kryminalną (20 grup w latach 2000–2005),

---

[187] Grupy czeczeńskie uznawane były za groźne. Ich aktywność wzrastała – w 2003 roku Policja zainteresowana była 10 Czeczenami, a w I połowie 2004 roku już 42. *Raport na temat przeciwdziałania i zwalczania przestępczości granicznej przez służby podległe Ministrowi Spraw wewnętrznych i Administracji w 2003 roku i w I połowie 2004 roku, MSWiA*, Warszawa listopad 2004, s. 30.

[188] K. Laskowska, *Rosyjskojęzyczna przestępczość zorganizowana. Studium kryminologiczne*, Białystok 2006, tabela 1, s. 319 oraz tabela 3, s. 324.

[189] Ibidem, s. 346–350.

[190] Komitet Bezpieczeństwa Państwowego.

[191] Główny Zarząd Wywiadu.

[192] W 2000 roku rozpoznano 7 grup rosyjskojęzycznych, w 2001 roku – 11, w 2002 roku – 9, w 2003 roku – 5, w latach 2004–2005 – 0, w 2006 roku – 1, a rok później – 3. Raporty CBŚ KGP.

[193] Aneks – Tabela 50. Liczba liderów stojących na czele grup: międzynarodowych, etnicznych i rosyjskojęzycznych w opinii CBŚ KGP za lata 2000–2007.

pozostali nadzorowali grupy trudniące się przestępczością: gospodarczą (6), multiprzestępczą (5) i narkotykową (2)[194].

W ramach wyżej wymienionych sfer działalności istotne miejsce zajmowały czyny wymierzone przeciwko życiu i zdrowiu (w tym zabójstwa, pobicia, uszkodzenia ciała, ciężki uszczerbek na zdrowiu). Na ogólną liczbę 964 obywateli rosyjskojęzycznych zorganizowanych w grupach (2000–2005) aktywność tę przejawiały 292 osoby, czyli 30% (z czego najwięcej w 2002 – 67 osób oraz w 2001 i 2004 roku – po 58)[195]. Pochodziły one głównie z Ukrainy (47 osób) i Rosji (37 osób).

Tabela 108

Liczba sprawców pochodzących z byłego ZSRR zorganizowana w grupach przestępczych według rodzaju działalności w latach 2000–2005

Rodzaj przestępstwa	Państwo pochodzenia sprawcy					Razem
	Rosja	Ukraina	Litwa	Białoruś	pozostałe państwa b. ZSRR	
Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu	37	47	8	26	174	292
Przestępstwa narkotykowe	9	52	67	53	35	216
Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu i k.k.s.	34	70	22	38	15	179
Kradzieże pojazdów, ładunków, towarów	15	36	11	27	17	106
Przestępstwa przeciwko środkom płatniczym i dokumentom	3	20	2	6	9	40
Handel bronią i amunicją	8	6	0	2	11	27
Handel żywym towarem	0	17	0	0	2	19
Wyłudzenie mienia	5	6	3	4	0	18
Inne	4	35	0	2	26	67
Razem	115	289	113	158	289	964

Źródło: K. Laskowska, *Rosyjskojęzyczna*..., op. cit., tabela 2, s. 320.

Członkowie grup kryminalnych uchodzili za szczególnie brutalnych i zdyscyplinowanych. Z danych policyjnych wynika, że byli płatnymi mordercami. Realizując swoje cele, wykorzystywali różne metody, do których należały: ostrzeliwanie samochodu, groźba jego zniszczenia czy spalenia, pobicia, okaleczenia lub groźba użycia przemocy wobec drugiej osoby oraz zemsta na członkach rodziny[196].

---

[194] Aneks – Tabela 48. Aktywność przestępcza poszczególnych grup cudzoziemskich za lata 2000–2005.

[195] K. Laskowska, *Rosyjskojęzyczna...*, op. cit., tabela 2, s. 320.

[196] E. Pływaczewski, *Przestępczość zorganizowana i wybrane problemy jej przeciwdziałania w Polsce*, w: *Policja polska wobec przestępczości zorganizowanej*, pod red. W. Pływaczewskiego, J. Świerczewskiego, Szczytno 1997, s. 34.

Na przełomie lat 80. i 90. XX wieku liczba wszczętych postępowań przygotowawczych, w których podejrzanymi byli wyłącznie lub między innymi obywatele ZSRR, oscylowała wokół 500[197].

Na drugim miejscu, pod względem ilości osób zaangażowanych w działalność niezgodną z prawem, znalazła się przestępczość narkotykowa. Handlem środkami odurzającymi i ich przemytem zajmowało się 22% cudzoziemców pochodzących z byłego ZSRR (będących w kręgu zainteresowań CBŚ KGP, od 2000 do 2005 roku). Dało to liczbę 216 osób, z których 106 funkcjonowało w latach 2001–2002[198]. Prawie 80% z nich było obywatelami Litwy (67 osób), Białorusi (53) i Ukrainy (52).

Wysoki był również udział rosyjskojęzycznych sprawców w przestępczości przeciwko obrotowi gospodarczemu i postanowieniom Kodeksu karnego skarbowego (przemyt i dystrybucja towarów objętych akcyzą – papierosy, alkohol). Łącznie, w latach 2000–2005, trudniło się tym 179 osób (18,6%). W ocenie funkcjonariuszy CBŚ KGP, 70 z nich miało obywatelstwo Ukrainy, 38 – Białorusi, a 34 – Rosji.

Poza wyżej wymienionymi przestępstwami obcokrajowcy pochodzący z terenów byłego ZSRR zajmowali się ponadto:

– kradzieżami samochodów, ładunków i towarów. Prym wiedli obywatele: Ukrainy (34% w latach 2000–2005), Białorusi (25,5%) i Rosji (14%). Rozbojów na drogach, parkingach i stacjach benzynowych dokonywali najczęściej na szlakach komunikacyjnych leżących na terenach przygranicznych oraz w centralnej Polsce. Do nich należały obszary województw: mazowieckiego, wielkopolskiego i łódzkiego (w 1996 roku – gorzowskie, zielonogórskie, bialskopodlaskie, suwalskie, białostockie i lubelskie[199]). Dokonując napadów i rozbojów drogowych, przestępcy sięgali po broń. Na przykład, w ciągu 12 miesięcy 1996 roku na 471 rozbojów – 137 przeprowadzili przy użyciu broni palnej[200]. Udział sprawców rosyjskojęzycznych, w ogólnej liczbie osób odpowiedzialnych za napady i rozboje drogowe, w latach 1992–1996, wyniósł 70%. Według danych statystycznych dokonali oni 1883 rozbojów;
– przestępstwami przeciwko środkom płatniczym i dokumentom. W kategorii tej przewodzili obywatele Ukrainy (na 40 przestępców, aż 20 miało obywatelstwo tego państwa – w latach 2000–2005);
– handlem bronią i amunicją (obywatele Rosji i Ukrainy);
– handlem żywym towarem (szczególnie obywatele Ukrainy);
– nielegalnym przemytem osób przez granicę, prostytucją;
– wyłudzeniami mienia (towarów, kredytów).

---

[197] Dotyczyło to lat 1989–1991. Wielu podejrzanych nie usłyszało jednak aktu oskarżenia, ponieważ postępowania nie wyszły z fazy przygotowawczej. Przyczyną tego stanu był najczęściej brak tłumacza lub niestawienie się pokrzywdzonego. Ponadto, jak podkreślali funkcjonariusze Policji, trudności w rozpracowaniu grup rosyjskojęzycznych związane były z ich *nieprzenikliwością* i *hermetycznością*. J. Świerczewski, *Cudzoziemcy jako sprawcy i ofiary przestępstw w Polsce*, w: *Polska policja wobec...*, op. cit., s. 189.

[198] K. Laskowska, *Rosyjskojęzyczna...*, op. cit., tabela 3, s. 324.

[199] W. Mocarski, J. Świerczewski, *Rozboje na drogach publicznych*, w: *Polska policja wobec...*, op. cit., tabela 2, s. 217.

[200] Ibidem, tabela 4, s. 220.

Tabela 109

Liczba sprawców napadów dokonanych przez obywateli byłego ZSRR w stosunku do ogólnej liczby napadów w latach 1992–1996

Rok	1992	1993	1994	1995	1996	Razem
Ogólna liczba sprawców	239	412	552	778	694	2673
Liczba sprawców rosyjskojęzycznych	154	292	404	562	471	1883

Źródło: E. Pływaczewski, *Problem sprawców tzw. rosyjskojęzycznych na tle przestępczości cudzoziemców w Polsce*, w: *U progu nowych kodyfikacji prawnych. Księga pamiątkowa ofiarowana prof. Leonowi Tyszkiewiczowi*, pod red. O. Górniok, Katowice 1999, s. 277.

Ofiarami wyżej wymienionych przestępstw byli głównie Polacy oraz rodacy sprawców, którzy przybyli do naszego kraju w celach handlowych, turystycznych lub przejeżdżali przez niego tranzytem. W 1993 roku obywatele byłego ZSRR stanowili 85% pokrzywdzonych, a trzy lata później 87%. Do poszkodowanych należeli obywatele: Ukrainy, Białorusi i Rosji[201]. Oprócz nich grono to zasilali również obywatele Słowacji, Czech, Węgier, Litwy, Niemiec i Włoch[202].

W wyniku działań funkcjonariuszy CBŚ KGP, w okresie od 2001 do 2007 roku, zlikwidowano 15 z 29 grup rosyjskojęzycznych (czyli 52%)[203]. Najwięcej z nich funkcjonowało w sferze kryminalnej, a następnie w gospodarczej, narkotykowej i multiprzestępczej[204]. Części z ich członków postawiono zarzuty z artykułu 258 k.k. W latach 2000–2005 dotyczyło to 38 osób (w tym 19 obywateli Ukrainy, 8 Białorusi, 4 Rosji)[205], które stanowiły nieliczną grupę (0,17%) w ogólnej statystyce podejrzanych z krajów byłego ZSRR. Nie zmienia to jednak faktu, że działalność zorganizowanych grup rosyjskojęzycznych należało uznać za marginalną. Zarzuty dotyczące zakładania, kierowania i udziału w takich związkach były bowiem trudne do udowodnienia i nie mogły przesądzać o skali tego zjawiska.

Poza grupami rosyjskojęzycznymi uwaga pracowników Centralnego Biura Śledczego KGP skupiona była również na grupach międzynarodowych i etnicznych.

Do pierwszej z nich należały osoby pochodzące z różnych państw. Były to grupy heterogeniczne, które zajmowały czołowe miejsce w zorganizowanej przestępczości cudzoziemców w Polsce. Ich udział, w ogólnej liczbie grup cudzoziemskich[206] będących w kręgu zainteresowań CBŚ KGP, wahał się od 79 do 100% w latach 2000–2007. Łącznie w tym okresie funkcjonowało 399 grup tego typu na czele z 546

---

[201] Ibidem, s. 222.
[202] www.policja.pl/portal.php?serwis=pol&dzial=4&id=313&poz=2&update=1 (3.04.2008).
[203] Aneks – Tabela 52. Liczba grup przestępczych zlikwidowana przez CBŚ KGP w latach 2001–2007.
[204] K. Laskowska, *Rosyjskojęzyczna...*, op. cit., tabela 5, s. 325.
[205] Ibidem, tabela nr 6 i 7, s. 326–327.
[206] Czyli grup międzynarodowych, rosyjskojęzycznych i etnicznych.

liderami[207]. Według danych CBŚ KGP udało się zlikwidować 49% z nich (czyli 162 grupy z 329, w latach 2001–2007)[208]. Domeną zorganizowanych grup międzynarodowych była działalność narkotykowa. Na przykład, w latach 2000–2005, na 159 grup cudzoziemskich trudniących się tą formą aktywności 147 miała charakter międzynarodowy[209]. Na kolejnych miejscach była działalność kryminalna i gospodarcza.

Ostatnia z wyżej wymienionych grup złożona była z członków należących do tego samego państwa. Nazywano je grupami etnicznymi. Pojawiły się one w naszym kraju, podobnie jak grupy rosyjskojęzyczne, w latach 90. XX wieku. Zdaniem funkcjonariuszy CBŚ KGP należały do nich grupy: albańskie, chińskie, tureckie (trudniące się przemytem narkotyków), włoskie (zajmujące się praniem brudnych pieniędzy i przemytem narkotyków) oraz wietnamskie. Ich udział w zorganizowanej przestępczości cudzoziemców utrzymywał się średnio na poziomie 8% (w latach 2000–2007)[210]. W okresie tym odnotowano aktywność 36 grup etnicznych, którym przewodniczyło 43 liderów[211]. Ich uwaga skupiona była przede wszystkim na działalności: multiprzestępczej, kryminalnej i narkotykowej.

Wśród związków etnicznych ważne miejsce zajmowały grupy składające się z Wietnamczyków. Ich rosnącą aktywność w tej dziedzinie można było powiązać z faktem wzrastającej liczby obywateli Wietnamu w Polsce[212].

Pierwsze wzmianki o ich powstaniu pochodziły z 1994 roku[213]. Zajmowali się oni wymuszeniami, przerzutem ludzi na teren Niemiec i państw skandynawskich. Pośredniczyli w sprzedaży prostytutek oraz trudnili się przestępstwami gospodarczymi i przeciwko mieniu. Ich domeną było tłoczenie pirackich płyt, handel podrobionymi towarami, pranie brudnych pieniędzy i fałszowanie dokumentów[214]. W kręgu ich zainteresowań leżał także nielegalny transfer nieopodatkowanych kwot pochodzących ze sprzedaży towarów oraz przemyt narkotyków. Grupy złożone z obywateli Wietnamu były hermetyczne. Wszelkie porachunki i konflikty załatwiali we własnym gronie. Oszacowanie ich liczebności i skali działania napotykało na wiele trudności.

---

[207] Aneks – Tabela 49. Liczba grup objęta zainteresowaniem CBŚ KGP w latach 2000–2007; Tabela 50. Liczba liderów stojących na czele grup: międzynarodowych, etnicznych i rosyjskojęzycznych w opinii CBŚ KGP za lata 2000–2007.

[208] Aneks – Tabela 52. Liczba grup przestępczych zlikwidowana przez CBŚ KGP w latach 2001–2007.

[209] Aneks – Tabela 48. Aktywność przestępcza poszczególnych grup cudzoziemskich za lata 2000–2005.

[210] Obliczenia własne na podstawie sprawozdań CBŚ KGP.

[211] Aneks – Tabela 49. Liczba grup objęta zainteresowaniem CBŚ KGP w latach 2000–2007; Tabela 50. Liczba liderów stojących na czele grup: międzynarodowych, etnicznych i rosyjskojęzycznych w opinii CBŚ KGP za lata 2000–2007.

[212] Liczebność Wietnamczyków w Polsce szacuje się na około 20 000–30 000. Więcej o tej społeczności w Polsce, w: T. Halik, *Migrancka społeczność Wietnamczyków w Polsce w świetle polityki państwa i ocen społecznych*, Poznań 2006.

[213] K. Laskowska, *Azjatyckie zorganizowane grupy przestępcze*, „Prokuratura i Prawo" 2004, nr 7–8, s. 156.

[214] Ibidem, s. 159–161.

6.2. Handel ludźmi

W kryminologii handel ludźmi uchodził za typowy przejaw przestępczości zorganizowanej. Był on prawnie zakazany i stanowił naruszenie godności i podstawowych praw człowieka.

Procederem handlu ludźmi[215] zajmowały się najczęściej grupy zorganizowane o zasięgu międzynarodowym. Działalność ta przybierała formy handlu: kobietami (prostytucja), dziećmi (nielegalne adopcje, usługi seksualne)[216], narządami (w celu pobrania organów i ich sprzedaży) oraz tanią siłą roboczą.

Cechami handlu ludźmi był jej transgraniczny charakter i niezwykle szybki rozwój. Z tych też powodów zwalczanie tego zjawiska leżało w gestii nie tylko przedstawicieli pojedynczych państw, ale także grupy krajów. W walkę z tą przestępczą działalnością aktywnie włączyły się polskie władze.

Przygotowania do przeciwdziałania handlowi ludźmi rozpoczęto od zmian legislacyjnych. W życie weszły nowe rozwiązania na gruncie prawa krajowego[217]. Polska stała się stroną wielu dokumentów międzynarodowych w tym zakresie[218]. Zapropo-

---

[215] „Handel ludźmi oznacza werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osób, z zastosowaniem gróźb lub użyciem siły, lub też z wykorzystaniem innej formy przymusu, uprowadzenia, oszustwa, wprowadzenia w błąd, nadużycia władzy lub wykorzystania słabości, wręczenia lub przyjęcia płatności lub korzyści dla uzyskania zgody osoby mającej kontrolę nad inną osobą, w celu wykorzystania. Wykorzystanie obejmuje, jako minimum, wykorzystywanie prostytucji innych osób, lub inne formy wykorzystania seksualnego, pracę lub usługi o charakterze przymusowym, niewolnictwo lub praktyki podobne do niewolnictwa, zniewolenie albo usunięcie organów" – art. 3a *Protokołu o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 roku*, Dz. U. 2005, Nr 18, poz. 160. W dniu 8 września 2010 roku weszła w życie nowelizacja Kodeksu karnego, która wprowadziła definicję handlu ludźmi (Dz. U. 2010, Nr 98, poz. 626). Zgodnie z art. 115 § 22 za handel ludźmi uznano: „werbowanie, transport, dostarczanie, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osoby z zastosowaniem: przemocy lub groźby bezprawnej, uprowadzenia, podstępu, wprowadzenia w błąd albo wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania, nadużycia stosunku zależności, wykorzystania krytycznego położenia lub stanu bezradności, udzielenia albo przyjęcia korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy osobie sprawującej opiekę lub nadzór nad inną osobą – w celu jej wykorzystania, nawet za jej zgodą, w szczególności w prostytucji, pornografii lub innych formach seksualnego wykorzystania, w pracy lub usługach o charakterze przymusowym, w żebractwie, w niewolnictwie lub innych formach wykorzystania poniżających godność człowieka lub w celu pozyskania komórek, tkanek lub narządów wbrew przepisom ustawy. Jeżeli zachowanie sprawcy dotyczy małoletniego, stanowi ono handel ludźmi, nawet gdy nie zostały użyte metody lub środki wymienione w pkt 1–6".

[216] Więcej na ten temat: K. Fenik, *Charakterystyka handlu dziećmi z perspektywy Polski*, w: *Handel ludźmi w Polsce. Materiały do raportu*, MSWiA, Warszawa 2007, s. 82–95.

[217] Do przepisów tych zaliczał się: Kodeks karny (art. 204 § 4, art. 253), ustawa o cudzoziemcach, która po nowelizacji w 2005 roku dodała nową kategorię cudzoziemców korzystających z ochrony państwa polskiego, a mianowicie ofiary handlu ludźmi (według wersji ustawy z dnia 21 grudnia 2007 roku). Osoba taka uzyskała prawo do otrzymania wizy pobytowej na czas (nie dłuższy niż 2 miesiące) podjęcia przez nią decyzji o współpracy z organami ścigania (art. 33 ust. 1 pkt 5). W określonym przypadku mogła także liczyć na uzyskanie zezwolenia na czas oznaczony (art. 53 ust. 1 pkt 15).

nowano także innowacyjne propozycje na poziomie instytucjonalnym. Powołano Zespół ds. Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi (na mocy zarządzenia nr 23 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 marca 2004 roku) oraz Zespół do Walki z Handlem Ludźmi (działający w ramach Komendy Głównej Policji[219]). W zwalczanie handlu ludźmi włączyły się instytucje rządowe (Straż Graniczna, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej) oraz organizacje pozarządowe (Fundacja La Strada, Fundacja Dzieci Niczyje, Fundacja Itaka, CARITAS Archidiecezji Warszawskiej, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć).

Wysiłki wyżej wymienionych instytucji zmierzały do ograniczenia rozmiarów tego zjawiska i podniesienia stanu wiedzy o handlu ludźmi w polskim społeczeństwie. Cele te chciano osiągnąć poprzez organizację szkoleń i konferencji, opracowanie algorytmu postępowania w przypadku ujawnienia handlu, gromadzenie danych statystycznych o handlu, przygotowanie kampanii informacyjnych i raportów na ten temat. Uwagę skupiono również na prowadzeniu działań prewencyjnych[220] oraz stworzeniu specjalnego funduszu pomocy ofiarom handlu. Dążąc do realizacji powyższych zamierzeń, polskie organy nawiązały współpracę ze swoimi odpowiednikami w innych państwach (np. Ukrainie, Mołdowie, Białorusi, Wielkiej Brytanii). Opracowały i zrealizowały w kooperacji z czeskim partnerem program pod tytułem *Reakcja prawno-karna na handel ludźmi w Czechach i Polsce*[221]. Poza nim, przygotowały

---

[218] W ramach ONZ Polska jest stroną – *Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej* (przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 roku), *Protokołu o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi* (Dz. U. 2005, Nr 18, poz. 160), *Protokołu przeciwko przemytowi drogą lądową, morską i powietrzną* (Dz. U. 2005, nr 18, poz. 162), *Protokołu fakultatywny do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii* (Dz. U. 2004, Nr 238, poz. 2389); w ramach UE Polska przyjęła: postanowienia Traktatu Amsterdamskiego (art. 29), *Decyzję Ramową Rady z 19 lipca 2002 roku w sprawie zwalczania handlu ludźmi (2002/629/WSiSW),* Dz.U.UE.L. 2002.203.1 (uchylona w 2011 roku przez *Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 roku w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW*, Dz.U.UE.L. 2011.101.1), *Dyrektywę Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami* (Dz.U.UE.L. 2004.261.19). Polska przyjęła także *Konwencję Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi sporządzoną w Warszawie dnia 16 maja 2005 roku* (Dz. U. 2009, Nr 20, poz. 107). Polska ratyfikowała ponadto trzy konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy (Nr 29, 105, 182), *Konwencję w sprawie zwalczania handlu ludźmi i eksploatacji prostytucji* (Dz. U. 1952, Nr 41, poz. 278).

[219] Decyzja nr 508/07 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 lipca 2007 roku.

[220] O polityce państwa wobec ofiar handlu ludźmi czyt. M. Pomarańska-Bielecka, M. Wiśniewski, *Zapewnienie wsparcia i pomocy cudzoziemcom – ofiarom handlu ludźmi w Polsce. Analiza, ocena i rekomendacje*, „Analizy, Raporty, Ekspertyzy" 2008, nr 1, www.interwencjaprawna.pl/docs/ARE-108-ofiary-handlu-ludzmi.pdf (2.04.2008).

[221] Podpisany w 2001 roku i przeznaczony do realizacji na okres 1,5 roku. *V Sprawozdanie okresowe Rzeczypospolitej Polskiej z realizacji postanowień Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych obejmujące okres od stycznia 1995 roku do października 2003 roku, październik 2003*, www.ms.gov.pl/prawa_czl_onz/prawa_czlow_3.php (5.02.2008).

i wdrożyły między innymi: *Krajowy Program Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi* (przyjęty 16 września 2003 roku i kontynuowany w kolejnych latach), *Program wsparcia/ochrony ofiary/świadka handlu ludźmi* (wprowadzony na terenie województwa lubuskiego)[222], projekt *Zwalczanie handlu ludźmi: Prewencja poprzez rozwiązania prawne* (realizowany w latach 2003–2005 przez Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć), Projekt *Awareness-Raising of Judicial Authorities Concerning Trafficking in Human Beings* (wykonywany przez biuro IOM w Warszawie).

Do 1989 roku problem handlu ludźmi nie był znany w Polsce. Dopiero otwarcie granic oraz zmiany społeczno-polityczne wywarły znaczący wpływ na uaktywnienie się tego zjawiska. Dodatkowymi bodźcami wzmacniającym ten proceder była postępująca pauperyzacja i bezrobocie oraz wzrost udziału kobiet w procesach migracyjnych.

W latach 90. XX wieku Polska na mapie handlu ludźmi funkcjonowała jako kraj wysyłający kobiety (ofiary handlu) za granicę. Obecnie sytuacja ta ulegała zmianie. Dziś jesteśmy postrzegani jako państwo docelowe oraz obszar, przez który dokonuje się transferu osób ze wschodniej części Europy na zachód kontynentu (np. Niemiec, Włoch, Francji, Belgii, Austrii). Ponadto zdarza się, że obszar RP traktowany jest jako „miejsce przejściowej pracy" dla kobiet wywożonych później do innych państw UE[223].

Działalność grup przestępczych, zajmujących się handlem kobietami, skupiona była przede wszystkim w centrum Polski (Warszawa, Płock, Żyrardów, Radom) i jego wschodnich terenach (okolice Rzeszowa i Białegostoku)[224]. Handlarzami byli polscy obywatele oraz cudzoziemcy. Z danych statystycznych wynika, iż udział tych drugich nie był wysoki i kształtował się na poziomie 25%[225]. Pochodzili oni z: Bułgarii, Ukrainy, Niemiec, Turcji[226]. Z kolei ich ofiary reprezentowały najczęściej Bułgarię, Rumunię i kraje byłego ZSRR. Pracowały one głównie w przemyśle erotycznym, choć zdarzały się także przypadki wyzyskiwania ich w rolnictwie i budownictwie. Część z nich zmuszana była ponadto do żebractwa oraz kradzieży.

Oszacowanie rozmiarów tego zjawiska było bardzo trudne i wiązało się z faktem, iż wiele przestępstw nie zostało ujawnionych i pozostało w szarej strefie. Zazwyczaj ofiary handlu w obawie przed deportacją nie zgłaszały się do organów ścigania (dotyczyło to szczególnie cudzoziemek, które przebywały nielegalnie w kraju). Niepokój wzbudzała także wizja utraty pracy (podejmowanej bez zezwolenia) i przymusowego

---

[222] *Krajowy Program Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi na lata 2005–2006*, s. 13.

[223] *Handel ludźmi w Polsce. Materiały do raportu 2009*, MSWiA, Warszawa 2009, s. 20.

[224] *Prawa człowieka a handel kobietami i młodymi ludźmi w Europie. Przybornik edukacyjny. Raport krajowy – Polska*, maj 2007, s. 16; *Polska. Raport Biuro ds. Demokracji, Praw Człowieka i Pracy o przestrzeganiu praw człowieka w 2006 roku* (6 marzec 2007 rok), s. 20.

[225] *Polska. Raport Biuro...*, op. cit., s. 21

[226] W 1995 roku organizacją wywozu kobiet z Polski zajmowało się 97 osób. Wśród nich, poza Polakami, byli cudzoziemcy – 10 Niemców, 6 Ukraińców, 6 Bułgarów, 3 Turków, 1 obywatel Rosji i Mołdowy. E. Gabara, *Stanowisko Polski w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej*, Toruń 2004, s. 125.

powrotu do domu. Dla części ofiar barierą był także język oraz niedostateczna wiedza na temat przysługujących im praw[227].

Statystyki dotyczące handlu ludźmi prowadziło wiele instytucji. Wśród nich były: Policja[228], Straż Graniczna[229], Prokuratura Krajowa, Ministerstwo Sprawiedliwości[230] i organizacje pozarządowe[231]. Analizując to zjawisko, istotne okazały się dane opracowane przez Biuro ds. Przestępczości Zorganizowanej Prokuratury Krajowej i Policję. Z informacji zgromadzonych przez pierwszą z wymienionych instytucji wynika, iż w latach 1995–2007 pokrzywdzonych zostało 2855 osób. Poza 2007 rokiem, średnio corocznie ujawniano 153 ofiary.

Tabela 110

Postępowania Prokuratury Krajowej w sprawach o handel ludźmi oraz liczba osób oskarżonych i pokrzywdzonych w latach 1995–2007

Rok	Liczba postępowań zakończonych	Liczba spraw zakończonych aktem oskarżenia	Liczba osób oskarżonych	Liczba osób pokrzywdzonych
1	2	3	4	5
1995	20	18	43	205
1996	33	26	59	232
1997	37	31	58	163
1998	41	25	64	109
1999	17	14	24	109
2000	43	38	119	172
2001	49	35	71	93
2002	19	11	40	167
2003	45	30	134	261
2004	25	18	39	98

[227] M. Wiśniewski, *Handel ludźmi – statystyka*, w: *Handel ludźmi...*, op. cit., s. 98.

[228] Dane na ten temat można znaleźć na stronie: www.policja.pl/portal/pol/4/314/Handel_ludzmi.html (4.02.2008). Dotyczą one liczby popełnionych przestępstw i podejrzanych (brak w nich informacji o pochodzeniu podejrzanych i ofiar).

[229] Z inicjatywy Służb Granicznych (w latach 1999–2006) przeprowadzono 14 postępowań przygotowawczych (z art. 253 § 1 k.k.), z których cudzoziemki (ofiary handlu), zgodziły się na współpracę z organami ścigania i złożyły zeznania, co pozwoliło na ujęcie sprawców i postawienie im zarzutów. Ofiarami były Ukrainki, Białorusinki, Bułgarki, Wietnamki. www.mswia.gov.pl/portal/pl/166/4725/ (4.12.2005).

[230] Gromadziło ono dane dotyczące liczby prawomocnie skazanych i wymiaru kary za popełnione czyny. Z analizy materiałów ministerstwa wynika, że od 1998 do 2005 roku za przestępstwa związane z uprowadzeniem, zwabieniem osoby w celu uprawiania prostytucji za granicą (art. 204 § 4 k.k.) skazane zostały 32 osoby. Z kolei z tytułu popełnienia czynów związanych z uprawianiem handlu ludźmi (art. 253 § 1 k.k.) wydano wyroki 64 osobom. Najwięcej skazań za handel ludźmi miało miejsce w 2002 roku. Wówczas wśród 20 skazańców było 17 Polaków i 3 cudzoziemców (w tym 2 obywateli Bułgarii i 1 z Ukrainy). Rok później skazany został tylko jeden obcokrajowiec – obywatel Bułgarii. M. Wiśniewski, *Handel ludźmi...*, op. cit., s. 106.

[231] Uwagi na temat dostępnych statystyk handlu ludźmi można znaleźć w: *Handel ludźmi – statystyka*, s. 22, www.ipsir.uw.edu.pl/UserFiles/File/Katedra_Socjologii_Novm/TEKSTY/Statystyka%5B1%5D.pdf (11.02.2007).

1	2	3	4	5
2005	31	19	42	99
2006	26	17	36	126
2007	48	28	62	1021
Razem	434	310	791	2855

Źródło: U. Kozłowska, *Analiza statystyk dotyczących zjawiska handlu ludźmi*, w: *Handel ludźmi w Polsce. Materiały do raportu 2009*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2009, s. 36.

W gronie tym znalazło się 549 cudzoziemców, czyli 19% ogółu pokrzywdzonych[232]. Ofiary handlu pochodziły z 14 państw położonych zarówno w Europie, Azji, jak i Afryce. Dominującą pozycję mieli obywatele Białorusi i Ukrainy, którzy stanowili 81% wszystkich ujawnionych w Polsce ofiar handlu ludźmi w grupie obcokrajowców.

Tabela 111

Dane Prokuratury Krajowej dotyczące cudzoziemców ofiar handlu ludźmi w latach 1995–2007

Państwo pochodzenia	Liczba ofiar
Białoruś	245
Ukraina	198
Bułgaria	28
Rumunia	18
Mołdowa	17
Rosja	12
Łotwa	8
Wietnam	7
Litwa	5
Sri Lanka	4
Mongolia	3
Kostaryka	2
Senegal	1
Kenia	1
Razem	549

Źródło: www.mswia.gov.pl/portal/pl/391/2001/; M. Wiśniewski, *Handel ludźmi…*, op. cit., s.103.

Prokuratura w latach 1995–2007 zakończyła 434 postępowania przygotowawcze w sprawach o handel ludźmi, a w stosunku do 310 z nich wniosła akty oskarżenia (71%). W okresie tym zarzuty postawiono 791 osobom. Wśród winnych znaleźli się także obcokrajowcy, którzy nie byli zbyt liczną zbiorowością. Na ogólną grupę

[232] U. Kozłowska, *Analiza statystyk…*, op. cit., s. 39.

424 oskarżonych, od 2001 do 2007 roku, stanowili oni 21%. Reprezentowali 10 państw, z których najwięcej było obywateli Bułgarii (42) i Ukrainy (29). Inni pochodzili z: Turcji, Wietnamu, Niemiec, Albanii, Hiszpanii, Mołdowy, Rosji i Rumunii.

Tabela 112

Dane Prokuratury Krajowej dotyczące cudzoziemców oskarżonych o handel ludźmi w latach 2001–2007 według państwa pochodzenia

Państwo	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Razem
Bułgaria	16	7	7	5	2	4	1	42
Ukraina	0	3	21	0	0	2	3	29
Turcja	3	0	0	1	0	0	0	4
Albania	1	0	0	0	0	0	0	1
Hiszpania	1	0	0	0	0	0	0	1
Niemcy	0	0	1	0	2	0	0	3
Wietnam	0	0	1	3	0	0	0	4
Rosja	0	0	1	0	0	0	0	1
Rumunia	0	0	0	1	0	0	0	1
Mołdowa	0	0	0	0	0	0	3	3
Razem	21	10	31	10	4	6	7	89

Źródło: www.mswia.gov.pl/portal/pl/391/2001/ (12.02.2009), M. Wiśniewski, *Handel ludźmi*..., op. cit., s. 105.

Jak wynika z powyższych danych, cudzoziemcy występujący jako ofiary i handlarze nie byli liczebni. W 80% przypadkach, to Polacy byli pokrzywdzonymi i oskarżonymi, resztę stanowili obcokrajowcy. Wśród tych ostatnich najczęściej byli to obywatele Ukrainy, Bułgarii, Rumunii, Mołdowy, Rosji i Wietnamu (w obu kategoriach). W wyjątkowej sytuacji znaleźli się obywatele Białorusi, którzy dominowali w grupie pokrzywdzonych, przy równoczesnym braku ich w gronie oskarżonych za przestępstwo handlu ludźmi.

Poza Prokuraturą, zbieraniem informacji w tym zakresie zajmował się również Centralny Zespół do Walki z Handlem Ludźmi Wydziału Kryminalnego Komendy Głównej Policji. Na ich podstawie mogliśmy określić między innymi liczbę wszczętych postępowań, przestępstw stwierdzonych oraz liczebność sprawców i pokrzywdzonych, w tym i obcokrajowców według odpowiednich kwalifikacji prawnych Kodeksu karnego. Statystyki te nie ujmowały jednak kraju pochodzenia cudzoziemców. Z zestawień przygotowanych przez ten zespół wynika, iż w okresie od 2004 do 2007 roku[233]:

– za handel ludźmi (z art. 253 § 1 k.k.) podejrzanych było 7 osób obcego pochodzenia (czyli 11% ogółu), a w grupie pokrzywdzonych nie byli reprezentowani;
– 14 cudzoziemców zmuszało inne osoby do uprawiania prostytucji (art. 203 k.k.), podczas gdy po stronie ofiar było ich 6 z ogólnej liczby 163 osób;

[233] *Informacja o stanie zagrożenia handlem ludźmi i prostytucją w Polsce w 2008 roku*, w: *Handel ludźmi w Polsce*..., op. cit., s. 23–28.

– 42 obcokrajowców znalazło się w kręgu podejrzeń za czerpanie korzyści majątkowych z uprawiania prostytucji (art. 204 § 1–2 k.k.);
– tylko 1 osoba niemająca polskiego pochodzenia była w gronie podejrzanych za czerpanie korzyści majątkowych z uprawiania prostytucji przez nieletnich (art. 204 § 3 k.k.). Po stronie ofiar było jedynie dwóch cudzoziemców z 433 pokrzywdzonych.

Tabela 113

Handel ludźmi i przestępstwa z nimi związane w latach 2004–2007 według danych Policji

Kwalifikacja prawna wg k.k.	Liczba wszczętych postępowań	Liczba przestępstw stwierdzonych	Liczba podejrzanych ogólna/cudzoziemcy	Liczba pokrzywdzonych ogólna/cudzoziemcy
Art. 253 § 1	38	60	62/7	0/0
Art. 253 § 2	2	1	1/0	0/0
Art. 8	2	1	1/0	0/0
Art. 203	135	178	103/14	163/6
Art. 204 § 1–2	365	1274	608/42	0/0
Art. 204 § 3	56	175	110/1	433/2
Art. 204 § 4	31	13	9/0	17/0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych zamieszczonych na stronie www.statystyka.policja.pl/portal/st/936/50848/Handel_ludzmi_pornografia_dziecieca_i_pedofilia_przestepstwa_okoloprostytucyjne.html (20.10.2010).

Zaprezentowane powyżej dane statystyczne nie dają pełnego obrazu skali zjawiska handlu ludźmi w Polsce. Oparte są bowiem na informacjach o przestępstwach zgłoszonych odpowiednim organom, a nie rzeczywistych przypadkach, których większość pozostaje tajemnicą sprawców i ich ofiar. Brak takiej wiedzy przysparza wielu problemów w walce z tym procederem oraz jego zapobieganiu. Utrudnia także przeciwdziałanie innym rodzajom przestępstw towarzyszącym handlowi ludźmi (na przykład: czerpaniu korzyści z cudzego nierządu, seksualnemu wykorzystaniu zależności, zmuszaniu do prostytucji[234]).

* * *

Z zebranych materiałów w tej części rozdziału wynika, iż obiegowa opinia o wzroście przestępczości wśród cudzoziemców w Polsce nie znajduje uzasadnienia. Przeczą temu dane statystyczne prezentowane przez różne instytucje publiczne. Należy jednak mieć na uwadze fakt, iż wiele z przestępstw popełnionych na terenie państwa polskiego przez obcokrajowców nigdy nie zostało ujętych w statystykach. Dotyczyło to szczególnie czynów popełnionych wewnątrz danej grupy etnicznej (na przykład wietnamskiej, czeczeńskiej, ormiańskiej).

[234] Więcej na ten temat: *Handel ludźmi – statystyka*..., op. cit., s. 20.

Na podstawie zgromadzonego materiału można wysnuć kilka wniosków:

1. Udział cudzoziemców w ogólnej liczbie osób podejrzanych w Polsce o popełnienie przestępstw był znikomy. Od 2001 roku permanentnie malał i w ostatnim badanym roku 2007 osiągnął poziom 0,4%.

2. Wśród kategorii zarzucanych czynów dominowały kradzieże oraz przestępstwa rozbójnicze, drogowe, akcyzowe i graniczne. Tylko nieliczni podejrzani byli o czyny skierowane przeciwko życiu i zdrowiu.

3. W gronie podejrzanych najczęściej znajdowali się nasi wschodni sąsiedzi.

4. Obecność cudzoziemców w polskich jednostkach penitencjarnych należała do rzadkości. W latach 1989–2007, w aresztach śledczych i zakładach karnych, stanowili oni jedynie 1,5% wszystkich uwięzionych. Osadzeni pochodzili ze 100 różnych państw. Większość z nich była obywatelami Ukrainy, Białorusi i Rosji.

5. Skazani obcokrajowcy nie przekroczyli 1% ogółu, w latach 1990–2007.

6. Po zmianach społeczno-politycznych Polska stała się terenem nielegalnej migracji. Na jej obszarze swoją obecność zaznaczyły zorganizowane grupy przestępcze, z których tylko 16% zaliczana była do grup: międzynarodowych, etnicznych i rosyjskojęzycznych (w okresie od 2000 do 2007 roku).

7. Po 1989 roku rozwinął się handel ludźmi. Wśród pokrzywdzonych i oskarżonych o ten proceder byli cudzoziemcy.

8. Po akcesji Polski do Unii przestępczość osób pozbawionych polskiego obywatelstwa nie rozwijała się. Wręcz przeciwnie – zaczęła maleć. Był to efekt dobrej współpracy różnych krajowych i zagranicznych instytucji oraz skuteczności Centralnego Biura Śledczego KGP w likwidowaniu grup przestępczych. Sytuacja ta mogła być związana także z faktem, iż znaczna część obcokrajowców nie zdecydowała się zamieszkać u nas na stale. Nie zaistniały zatem okoliczności, które mogłyby wpłynąć na ich decyzje wejścia w konflikt z prawem. Poza tym należy również pamiętać, iż samo pochodzenie nie czyni z osoby przestępcy.

Zakończenie

Nie jest przesadą stwierdzenie, że współcześnie każdy z nas jest potencjalnym nomadem. Decyzje o migracji stają się coraz mniej skomplikowane, a podróżowanie odbywa się często bez pokonywania granic. Dla wielu osób zmiana miejsca zamieszkania okazuje się sposobem na przezwyciężenie problemów bytowych i jest wynikiem przemyślanych działań.

Ruchy migracyjne stają się częścią globalnej rzeczywistości i co więcej – objawiają się jako jedno z ważniejszych wyzwań XXI wieku. Można o nich rzec bowiem, że należą do „nierewolucyjnych, pokojowych dróg wiodących do zredukowania [...] napięć ekonomicznych i politycznych oraz frustracji i niezadowolenia pracowników”[1].

Dynamika procesów migracyjnych sprawiła, iż zagadnienie to przestało istnieć na marginesie życia społeczno-politycznego i wkroczyło w domeny zainteresowań polityków, ekonomistów, demografów i socjologów.

Swoista erupcja peregrynacji w XX wieku została wywołana przede wszystkim przez przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej. W efekcie ich doszło między innymi do zmian geograficznych na mapie Europy (rozpad ZSRR, Czechosłowacji, Jugosławii), w wyniku których powstały nowe państwa zrywające z dotychczasowym ograniczeniem wolności politycznych i obywatelskich, prześladowaniami, destabilizacją polityczną oraz waśniami na tle narodowościowym.

Postępowi przemieszczania się sprzyjały także: otwieranie się niektórych państw na zewnątrz (szczególnie z Europy Środkowo-Wschodniej), pogłębiające się różnice w rozwoju ekonomicznym regionów, państw, postępująca globalizacja i rozwój technologiczny, które zróżnicowały faktyczne poczucie odległości.

Współcześnie Europa stała się miejscem docelowym dla wielu imigrantów. Ich napływowi towarzyszyła integracja kontynentu przy jednoczesnym zamykaniu na obcych (obywateli spoza UE). Zaczęto budować niewidzialny mur złożony z wielu barier, które utrudniały przekraczanie zewnętrznych granic państw członkowskich UE. Ograniczenia te, zdaniem Paula Scheffera, miały sprzyjać odbudowie równowagi społecznej i przywróceniu poczucia znajomego świata[2].

---

[1] M. Okólski, *Współczesne europejskie migracje międzynarodowe a dynamika procesów integracyjnych*, „Studia Socjologiczne” 2001, nr 1, s. 52.

[2] P. Scheffer, *Druga ojczyzna. Imigranci w społeczeństwie otwartym*, tłum. E. Jusewicz-Kalter, Wołowiec 2010, s. 20 i 22.

Imigracje nabrały charakteru selektywnego. Państwa chętnie przyjmowały bowiem te osoby, które z ekonomicznego punktu widzenia były im zwyczajnie potrzebne. Ta swego rodzaju kalkulacja stawiała w trudnej sytuacji cudzoziemców szukających pomocy i schronienia, którzy nie spełniali „żadnej użytecznej funkcji”[3]. Przyjmując podział stosowany przez Zygmunta Baumana, zaczęliśmy stronić od „włóczęgów”, a preferować „turystów”[4]. Dla pierwszych stworzono kontrole, wprowadzono wizy, podczas gdy drudzy cieszyli się wolnością. „Włóczędzy” podróżowali, bo musieli, a „turyści”, ponieważ mieli na to ochotę.

Owa dekompozycja rzeczywistości na dwa odrębne światy („turystów” i „włóczęgów”) zderzona z polskimi warunkami skłania do postawienia kilku pytań. Pierwsze kazałoby dociec, czy rozróżnienie to stosowane było w Polsce? Czy fakt, iż chętniej – jako państwo – przyjmowaliśmy osoby pochodzące z krajów wysoko rozwiniętych, dobrze wykształcone, unikając pozostałych nie jest przypadkiem tego dowodem? Czy nie powinniśmy jednak jako społeczeństwo lepiej rozumieć tych, którzy znaleźli się właśnie w grupie „włóczęgów”, mając w pamięci naszą niedawną całkiem historię? A może wejście do elitarnego grona „turystów” zmieniło nasz punkt widzenia? Z drugiej jednak strony warto się zastanowić, jak długo będziemy jeszcze „turystami”? Widmo powrotu do świata „włóczęgów” jest przecież możliwe, gdyż aby pozostać w tym ekskluzywnym gronie, musimy nieustannie dbać o odpowiedni rozwój ekonomiczny, polityczny i społeczny oraz ponosić koszty przynależności do „turystów”.

Odniesienie się do hipotez zawartych w pracy

1. Pierwsza hipoteza zaprezentowana we wstępie znajduje swoje uzasadnienie. W Polsce cudzoziemcy stanowili niewielką część polskiego społeczeństwa, czyli 0,1%. Można by rzec, że dwa elementy: ich nieznaczny stan liczebny, jak i ich bezkonfliktowe funkcjonowanie obok życia społecznego przyczyniły się właśnie do braku zainteresowania tą grupą ze strony polskich władz. Od 1990 roku nie udało się bowiem przygotować polityki w sferze imigracji. Zagadnienie szeroko pojętej migracji (w tym imigracji) nie budziło w polskim parlamencie kontrowersji, a dyskusja na ten temat była wywołana koniecznością uaktualnienia przez ustawodawcę poszczególnych przepisów prawnych w tym zakresie. Do 2007 roku problem migracji nie stał się przedmiotem odrębnej debaty politycznej. Marginalizacja tego zagadnienia widoczna była ponadto w działaniach władz państwowych i liderów różnych ugrupowań

---

[3] Z. Bauman, *Płynne czasy. Życie w epoce niepewności*, Warszawa 2007, s. 60.

[4] Posługując się tymi pojęciami, Z. Bauman opisał współczesną migrację. Istniejący świat podzielił na część przeznaczoną dla tzw. turystów i włóczęgów. W pierwszej liczy się czas, a nie przestrzeń. To świat bez granic, globalnej kultury i coraz bardziej kosmopolityczny. Obok tego funkcjonuje świat włóczęgów, ludzi którzy chcą się z niego wydostać. Pokonują granice często nielegalnie, ponieważ nie są mile widziani w świecie turystów. Spotykają ich aresztowania i deportacje. Z. Bauman, *Globalizacja. I co z tego dla ludzi wynika?*, Warszawa 2000, s. 92–115.

politycznych. Problematyka ta nie istniała także w dyskusji ogólnospołecznej. To wszystko sprawiło, iż w Polsce nie przygotowano strategii migracyjnej.

W kraju brakowało przemyślanych działań, a decyzje były reakcją na zaistniałe sytuacje. Kiedy w 1990 roku pojawili się w państwie pierwsi uchodźców, to *ad hoc* podejmowano czynności na poziomie instytucjonalnym i prawnym[5]. W 2005 roku Jan Węgrzyn, dyrektor Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców potwierdził, iż polityka migracyjna „[...] w ogóle u nas nie istnieje. O tym, kto się osiedli w Polsce, a kto nie, *de facto*, decydują pracodawcy"[6].

Wpływ na działania leżące w sferze polityki imigracyjnej wywierało stowarzyszenie z WE, a później pełne członkowstwo w UE. Akcesja do tej organizacji wywołała zmiany polskiego ustawodawstwa, które musiało dopasować się do norm unijnych. Nie bez znaczenia były także inne umowy międzynarodowe.

Perspektywy społeczne i demograficzne dla Polski nie były korzystne i nadal nie są. Wielu Polaków wciąż decyduje się na opuszczenie ojczyzny i nic nie wskazuje, by zjawisko to zostało przystopowane. Kwestią czasu jest jednak napływ w ich miejsce imigrantów. Myśląc zatem o przyszłości, powinniśmy zastanowić się nad rozwiązaniami, które pozwolą na stabilne życie polityczne i społeczno-ekonomiczne. Jednym z nich może być uznanie doniosłości zjawiska migracji przez włączenie go do strategii rozwoju państwa.

2. W toku badań udało się również dowieść, iż pomimo wzrostu zainteresowania Polską przez cudzoziemców nasz kraj nie przekształcił się w państwo imigracyjne. Saldo migracji zagranicznych do 2007 roku było ujemne. Częściej mieliśmy do czynienia z wyjazdami naszych rodaków niż przyjazdami obcych. Polska dla wielu obcokrajowców była jedynie przystankiem w dalszej wędrówce na zachód Europy. Jako państwo byliśmy mało atrakcyjni dla przybyszów z zagranicy. Świadczą o tym dane, z których wynika, iż w 2007 roku napływ cudzoziemców do Polski na stałe wyniósł około 15 000, podczas gdy w Hiszpanii przekroczył 958 000, w Niemczech 680 000, w Wielkiej Brytanii 577 000, a we Włoszech 558 000.

Mobilność przestrzenna obcokrajowców z polskiej perspektywy widoczna była od 1990 roku. Wówczas nasze granice przekroczyło ponad 18 000 000 cudzoziemców, co stanowiło dotąd poziom niespotykany, bowiem od połowy lat 80. XX wieku liczba ta wahała się między 3 400 000 a 8 200 000 (w 1990 roku w porównaniu do roku 1989 stan ten podniósł się o 220%). Łącznie, od 1990 do 2007 roku, do Polski przyjechało 1 179 818 100 cudzoziemców, a wyjechało 1 157 926 900.

Imigranci z państw nienależących do UE, EFTA – stron umowy o EOG, Szwajcarii, oraz z którymi Polska nie zawarła umów o ruchu bezwizowym, przyjeżdżali do nas na zaproszenie lub na podstawie wiz. Dla pozostałych wjazd nie był obwarowany-

---

[5] Prezydent RP w dniu 2.09.1991 roku ratyfikował Konwencję o statusie uchodźców z 1951 roku wraz z Protokołem dotyczącym statusu uchodźców z 1967 roku. W 1992 roku otwarto Biuro Łącznikowe Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców w Warszawie oraz wprowadzono do polskiego ustawodawstwa instytucję uchodźcy. Rok później Polska stała się stroną Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 roku.

[6] K. Zachowicz, *Imigranci dzielą Europę*, „Rzeczpospolita" nr 32 z 8.02.2005 r., s. 1.

mi żadnymi ograniczeniami. Cudzoziemcy preferowali pobyt czasowy, rzadziej stały. Pierwsza forma pobytu charakterystyczna była dla imigrantów cyrkulacyjnych, turystów, zagranicznych studentów, osób z zezwoleniem na zamieszkanie na czas oznaczony w kraju oraz obcokrajowców, którzy dysponowali zezwoleniami na pracę.

Na pobyt stały decydowali się nieliczni. Potwierdziły to wyniki spisu powszechnego ukazujące polskie społeczeństwo jako grupę zhomogenizowaną, w której 97% osób posiadało polskie obywatelstwo. Pozostali należeli do mniejszości narodowych i etnicznych (wraz z grupą posługującą się językiem regionalnym – kaszubskim), osób deklarujących narodowość śląską, osób z polskim obywatelstwem innej narodowości (nie zaliczonych do mniejszości narodowych i etnicznych) oraz osób o nieustalonej narodowości. Grupę tę zasilali także cudzoziemcy stanowiący 0,11% ogółu objętych spisem. W gronie obcokrajowców ze stałym pobytem znaleźli się współmałżonkowie polskich obywateli. Do nich należały także osoby, których wnioski o zezwolenie na osiedlenie się otrzymały pozytywną rekomendację, osoby ze statusem rezydenta długoterminowego WE oraz cudzoziemcy, którzy stali się uznanymi uchodźcami lub uzyskali zgodę na pobyt tolerowany. Obok obcokrajowców o uregulowanym statusie pobytu znaleźli się także imigranci nielegalni.

3. Wejście Polski do struktur unijnych wpłynęło na wzrost napływu imigrantów do państwa polskiego, co potwierdza trzecią z przyjętych hipotez. Nie był on jednak tak spektakularny, jak domniemywano. Co prawda, liczba wjeżdżających podniosła się, ale tym samym grono wyjeżdżających było większe.

Integracja z UE była przełomowym wydarzeniem w powojennej historii naszego kraju. Towarzyszył jej wzrost liczby cudzoziemców przekraczających polskie granice, która w 2004 roku osiągnęła poziom prawie 62 000 000 (gdy 24 miesiące wcześniej oscylowała między 50 000 000 a 52 000 000). Zainteresowanie przyjazdami do Polski w roku akcesji było największe w drugiej jego połowie. Ponad 50% obcokrajowców forsowała granicę zachodnią, a tylko 16% przybyło do nas przez wschodni odcinek, co było wynikiem wprowadzenia w 2003 roku wiz dla obywateli Ukrainy, Białorusi i Rosji (co zaowocowało spadkiem ich mobilności).

W 2004 roku odnotowano najwyższy poziom imigracji na stałe do Polski od końca lat 50. XX wieku. Wskaźnik ten podniósł się w porównaniu do roku poprzedniego o prawie 35%[7]. Mniej popularna była natomiast imigracja na pobyt czasowy (wzrosła tylko o 5,6% w stosunku do 2003 roku[8]). Cudzoziemcy planujący dłuższy pobyt przebywali na podstawie zezwolenia na osiedlenie się (przyznawane na czas nieoznaczony). Ich stan liczebny wzrósł już w 2003 roku. Wówczas skierowano do odpowiedniego organu prawie trzy razy więcej podań niż 12 miesięcy wcześniej. Tendencja ta utrzymywała się i w roku akcesji do UE kiedy złożono 5094 wniosków. W sumie od początku 2004 roku (do 2007 roku) pozwolono na osiedlenie się łącznie

---

[7] Wyższy współczynnik osiągnięto w 2007 roku. W okresie tym, w porównaniu do 2006 roku, imigracja podniosła się o 39%.

[8] Wskaźnik ten znacząco podniósł się dopiero w roku wejścia Polski do strefy Schengen. W 2007 roku w stosunku do roku poprzedniego wzrósł o 15%.

14 333 cudzoziemcom. Stanowiło to 76,5% wszystkich osób, które otrzymały od wojewodów korzystne decyzje w latach 1999–2007. Wzrost atrakcyjności tej formy legalizacji pobytu miał związek przede wszystkim z powiększeniem grona osób, które mogły ubiegać się o ten status.

Integracja z Unią Europejską odbiła się jednak negatywnie na podejmowaniu decyzji o pozostaniu w Polsce na podstawie zezwolenia na czas oznaczony (czyli przez okres dłuższy niż 3 miesiące). W 2004 roku cudzoziemcy złożyli o 11% wniosków mniej niż rok wcześniej. W kolejnych dwóch latach stan ten tylko się pogłębił.

Tendencja spadkowa odwiedzających Polskę charakterystyczna była dla lat 1998–2003. Wpłynął na nią w pierwszych latach nowego stulecia miał ogólnoświatowy trend deprecjacji podróży międzynarodowych związany z wydarzeniami z 11 września 2001 roku w USA. Napływ zahamowało ponadto wprowadzenie wiz, o które musieli ubiegać się przedstawiciele trzech państw sąsiadujących z Polską na wschodzie.

Należy jednocześnie podkreślić, iż wejście naszego państwa w struktury europejskie obniżyło poziom atrakcyjności przekraczania polskich granic z wykorzystaniem zaproszeń. Liczba zarejestrowanych inwitacji w 2004 roku spadła o 61,5% w porównaniu z rokiem 2003. W roku akcesji Polski do UE i w następnym ich stan był najniższy w całym analizowanym okresie, tj. od 1999 do 2007 roku.

Popularność zdobyły natomiast wjazdy na podstawie wiz (z prawem do pracy, pobytowej, tranzytowej). Zainteresowanie nimi bezpośrednio przed akcesją spadło (o 953 w stosunku do 2003 roku), ale już w 2005 roku i kolejnych latach zwiększyło się.

Po integracji z UE rozszerzyła się oferta legalizacji form pobytu, co zaowocowało wzrostem liczby obcokrajowców decydujących się na pozostanie w RP. Z nowych propozycji skorzystali obywatele państw unijnych wraz z rodzinami (w 2004 roku z wnioskiem o pobyt wystąpiło ponad 7000 osób, w tym o pobyt czasowy poprosiło ponad 1000) oraz cudzoziemcy ubiegający się o pobyt rezydenta długoterminowego WE (z podaniem wystąpiło prawie 3000 osób, od kwietnia 2005 do 2007 roku).

W 2004 roku odnotowano większe zainteresowanie otrzymaniem w Polsce statusu uchodźcy. Liczba wniosków wzrosła wówczas w stosunku do roku poprzedniego o 17%, choć o wiele bardziej spektakularne były wzrosty w 2003 (o 33,8%) i 2007 roku (o 42%). O popularności tej formy zadecydowały czynniki związane z: perspektywą wstąpienia RP do UE, a później pełnym członkowstwem w tej organizacji, wprowadzeniem rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 z 18 lutego 2003 roku ustanawiającego kryteria i mechanizmy określające państwo członkowskie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy (tzw. Dublin II) oraz wejściem do strefy Schengen.

4. Pojawienie się w Polsce imigrantów wywoływało w społeczeństwie uczucie niepewności i zagrożenia. Badania CBOS z 2004 roku ujawniły, iż ponad połowa respondentów obawiała się ich aktywności na rynku pracy (36%), jak i wzrostu przestępczości (20%)[9]. Poza tym niepokoje wzbudzały: wzrost obciążenia dla państwa

[9] M. Wenzel, *Obcokrajowcy w Polsce*, Komunikat z badań, CBOS, Warszawa sierpień 2004.

(w kontekście świadczeń socjalnych), wykup polskiej własności, jak i zagrożenie dla polskiej kultury.

Niechęć polskiego społeczeństwa do obcych wywołana była przede wszystkim nieznajomością zjawiska imigracji do Polski oraz brakiem odpowiednich mechanizmów, struktur i środków finansowych na realizację zadań w tej dziedzinie (czyli szeroko pojętej polityki imigracyjnej).

Obawy Polaków związane z niekorzystnymi zjawiskami towarzyszącymi napływowi imigrantów nie znalazły jednak swego uzasadnienia. Udowodniły to badania nad problematyką legalnego zatrudnienia cudzoziemców, ujawnionej przestępczości i rejestru dokonanych transakcji zakupu polskiego mienia przez obcych.

Opierając się na analizie tych obszarów można stwierdzić, iż w skali makroekonomicznej legalnie zatrudnieni cudzoziemcy na podstawie indywidualnych zgód w 1993 roku stanowili jedynie 0,05% aktywnych zawodowo, a w 2004 i 2007 roku – 0,04%. Podejmowali jednak pracę w regionach, które nie borykały się z problemem wysokiego bezrobocia. Preferowali bowiem duże aglomeracje miejskie, nie zagrażając małym społecznościom lokalnym. Co więcej – wykonywali pracę o niskim prestiżu i płacy, których Polacy nie chcieli się podejmować. Można więc stwierdzić, że wypełniali lukę powstałą na rodzimym rynku pracy.

Z badań wynika także, że do masowego wykupu polskiego majątku przez obcokrajowców również nie doszło. Okazało się, że niskie ceny nieruchomości rolnych nie przyciągnęły takiej liczby cudzoziemców, jakiej się spodziewano. Ostrzeżenia płynące ze strony liderów Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin o wyprzedaży polskiej ziemi po wejściu do UE nie sprawdziły się. Łącznie od 2000 do 2007 roku do rejestru wpisano zakup 35 757,31 ha ziemi przez obcokrajowców, co stanowiło 0,1% powierzchni Polski.

Obecność imigrantów nie wpłynęła na wzrost ich aktywności przestępczej w kraju. Cudzoziemcy podejrzani o dokonanie przestępstw nie stanowili dużej grupy, a ich udział w ogólnej liczbie podejrzanych w Polsce obniżał się sukcesywnie od 1997 roku i po 2003 roku oscylował między 0,4–0,6%. Towarzyszył temu spadek liczby obcokrajowców tymczasowo aresztowanych (w 1993 roku stanowili oni 7% ogółu, podczas gdy 10 lat później już tylko 2,5%). Obniżeniu uległ także stan ilościowy cudzoziemców skazanych (przebywających w aresztach śledczych i zakładach karnych), który w 2007 roku porównywalny był z rokiem 1994 (0,4%). Z kolei imigranci ukarani liczyli jedynie 0,7% ogółu ukaranych w Polsce (w latach 1990–2007). Obecność cudzoziemców w polskich jednostkach penitencjarnych należała do rzadkości. W latach 1989–2007 w aresztach śledczych i zakładach karnych stanowili oni 1,5% wszystkich uwięzionych.

Wejście Polski do Unii Europejskiej nie miało zatem wpływu na wzrost rejestrowanej przestępczości wśród osób nieposiadających polskiego obywatelstwa.

5. W pracy udowodniono także ostatnią hipotezę, głoszącą, iż osoby zamieszkujące blisko bądź w sąsiedztwie państwa imigracji częściej są uczestnikami migracji niepełnych niż przybysze z daleka.

Jak już wcześniej podkreśliłam, większość cudzoziemców decydowała się na przyjazdy krótkookresowe. W grupach tych przyjezdnych dominowali wschodni

sąsiedzi Polski (mimo iż wejście Polski do UE i strefy Schengen ograniczyło ich możliwości w podróżowaniu do naszego państwa) oraz zachodni. Ogólnie prym wiedli przybysze ze Starego Kontynentu.

Migracjom tym sprzyjały: bliskość do domu, stosunkowo niskie koszty podróży i przynależność do podobnego kręgu kulturowego.

Niemcy, Ukraińcy, Białorusini i Rosjanie zajmowali silną pozycję w turystyce zagranicznej do Polski. Łącznie stanowili oni 69% wszystkich odwiedzających nasz kraj w latach 1996–2007. Przedstawiciele tych czterech nacji najczęściej dokonywali zameldowania na pobyt czasowy. Wybór tej formy legalizacji pobytu związany był przede wszystkim z bliskością do ojczyzny i preferowaniem pracy sezonowej. Oni złożyli także najwięcej podań na zamieszkanie na czas oznaczony spośród przedstawicieli innych państw europejskich.

Nasi sąsiedzi często podejmowali decyzje o podjęciu studiów na polskich uczelniach. Obywatele Ukrainy mieli najliczniejszą reprezentację w podziale zezwoleń na pracę (około 30% wszystkich zgód wydanych mieszkańcom Starego Kontynentu w latach 1995–2007). Poza nimi zatrudnienie na podstawie indywidualnych zezwoleń otrzymali także obywatele Rosji i Białorusi. Wschodni sąsiedzi Polski dominowali także w grupie cudzoziemców podejmujących pracę wbrew przepisom oraz wśród podejrzanych o popełnienie przestępstwa i osadzonych w aresztach i zakładach karnych. Obywatele wspomnianych wyżej państw byli również najatrakcyjniejsi jako współmałżonkowie polskich obywateli.

Spośród obywateli UE i jednocześnie bezpośrednich sąsiadów Niemcy uzyskali najwięcej pozytywnych decyzji w sprawie zezwolenia na pobyt (w latach 2004–2006). 44% z nich weszło także w posiadanie zezwolenia na pobyt czasowy. W kolejnym roku otrzymali 48% ogólnej liczby zezwoleń na pobyt (4769 z 9916) i 20% na pobyt stały (37 z 186).

Godnym odnotowania jest fakt, iż w gronie obcokrajowców, decydujących się na przyjazd do Polski na określony czas, niewielu było Czechów, Słowaków i Litwinów (jako naszych bezpośrednich sąsiadów).

Wnioski

U podstaw analizy zagadnień związanych z imigracją do Polski legł zamiar ustalenia dynamiki, zmian i wielkości przepływów cudzoziemców do kraju oraz zbadania polityki państwa wobec nich z uwzględnieniem przemian zachodzących wewnątrz kraju, jak i czynników międzynarodowych (w tym pogłębiającej się integracji z Europą).

Zrealizowanie przyjętego w pracy tematu badawczego pozwoliło na sformułowanie następujących wniosków.

1. Polska nie ma żadnych tradycji w zakresie polityki imigracyjnej. Władze traktowały obecność imigrantów jako stan przejściowy. Z tego powodu polityka imigracyjna prowadzona była *ad hoc* (dotyczyło to np. abolicji, wybiórczego otwarcia rodzimego

rynku na pracy na cudzoziemców, wydawania zezwoleń na pracę). Aktywność w tej dziedzinie zmieniła się dopiero pod wpływem Unii Europejskiej. Wynikała ona także poniekąd z podporządkowania interesom gospodarczym, a dokładnie z zapotrzebowania na pracowników z zagranicy.

2. Polskie ustawodawstwo, będące odzwierciedleniem decyzji politycznych, przyznało cudzoziemcom bardzo wąski katalog praw i wolności politycznych, co nie sprzyjało ich integrowaniu się z Polakami. Charakterystyczną cechą badanego okresu były częste nowelizacje ustaw, przyjmowanie nowych rozporządzeń i innych aktów wykonawczych. To nie służyło sprawnej pracy organów odpowiedzialnych za ich wdrażanie oraz wprowadzało zamęt i stan niepewności wśród podmiotów, do których akty te były adresowane. Budowaniu ustawodawstwa w dziedzinie imigracji (oraz szeroko pojętej migracji) towarzyszył brak polityki imigracyjnej oraz niechętny stosunek władz do zagadnień osiedlania się i zatrudniania cudzoziemców.

3. W Polsce od początku lat 90. XX wieku kwestie dotyczące integracji imigrantów schodziły na dalszy plan. Wynikało to z dość niskiej liczby beneficjentów, do których działania te miały być skierowane. Na wsparcie mogli liczyć jedynie uchodźcy. Programy integracyjne nie spełniały swej roli.

4. Dynamika zmian w ruchu granicznym zauważalna była w latach 90. XX wieku. Tendencje wzrostowe utrzymywały się do 1995 roku, a później osłabły. Największe natężenie odnotowano na granicy z Niemcami (55% ogólnej liczby cudzoziemców przekraczających wszystkie granice w tym czasie), natomiast przez granicę zewnętrzną Unii Europejskiej na teren RP wjechało 14% wszystkich cudzoziemców (głównie na odcinku z Ukrainą i Białorusią). Łączna liczba obcokrajowców, która przekroczyła nasze granice w latach 1991–2007, wyniosła 1 162 932 100 osób. Wśród przybyszów przeważały osoby posiadające niemieckie obywatelstwo (57%), a na drugim miejscu znaleźli się Czesi.

5. Na podstawie badań obejmujących lata 1999–2007 można wywnioskować, iż łącznie zarejestrowano wydanie ponad 300 000 zaproszeń. Okazywali je przede wszystkim obywatele Białorusi i Rosji. Najczęściej wpisów dokonywał wojewoda mazowiecki.

6. W tym samym okresie polskie granice przekroczyło ponad 100 000 cudzoziemców na podstawie wiz. Najliczniejsze grono obcokrajowców było w posiadaniu wizy pobytowej (92,6% ogółu wydanych wiz od 1999 do 2007 roku). Pochodzili oni przede wszystkim z dwóch kontynentów – Europy i Azji (obywatele: Ukrainy, Wietnamu, Armenii, Białorusi, Rosji). 49% wiz pobytowych wystawił wojewoda mazowiecki. Drugą w kolejności była wiza z prawem do pracy, którą otrzymało ogólnie 7970 obcokrajowców, w latach 1999–2007. Trafiły one w większości do Europejczyków (Ukraińców) na podstawie decyzji wojewodów mazowieckiego i pomorskiego. Najmniej cudzoziemców (8) skorzystało z wizy tranzytowej.

7. W historii powojennej Polski największe fale imigracji na stałe do kraju miały miejsce: po zakończeniu działań II wojny światowej, w drugiej połowie lat 50. XX wieku oraz od 2006 roku, kiedy liczba przyjazdów przekroczyła 10 000 osób rocznie. Saldo migracji zagranicznych do kraju było jednak ujemne. Cudzoziemcy migrujący do

Polski na stałe byli w 52% mężczyznami. W grupie tej znalazły się także osoby młode, z wykształceniem średnim (na drugim miejsce z wyższym), pochodzące głównie z Europy (Niemiec, Ukrainy, Wielkiej Brytanii, Włoch, Francji), a na miejsce osiedlenia wybierające z reguły miasta rozlokowane na terenie trzech województw: małopolskiego, mazowieckiego i śląskiego.

8. Imigranci w Polsce preferowali pobyt czasowy. W latach 1999–2007 decyzje o tymczasowym pobycie podjęło 390 661 osób (w tym również Polacy przebywający na stałe za granicą). Byli oni głównie Europejczykami. Drugie miejsce zajęli Azjaci. Podobnie jak inni imigranci meldowali się najczęściej w miastach województw: mazowieckiego, dolnośląskiego, śląskiego i małopolskiego (omijając obszary: świętokrzyskiego, opolskiego, kujawsko-pomorskiego i warmińsko-mazurskiego).

9. Nasz kraj był częściej państwem tranzytowym niż miejscem docelowego pobytu cudzoziemców.

10. W Polsce cudzoziemcy szukali schronienia, zatrudnienia, partnera życiowego, wyjątkowych walorów krajobrazowych oraz podejmowali naukę. Najliczniejsze grono cudzoziemców przebywało na podstawie zezwolenia na czas oznaczony (ponad 200 000). Znacznie mniej otrzymało zezwolenia na osiedlenie się (powyżej 20 000 w latach 1999–2007), a tylko nieliczni byli cudzoziemcami chronionymi bądź ze statusem rezydenta długoterminowego WE. Większość z nich przebywała na terenie województwa mazowieckiego.

11. Na kontynencie europejskim Polska należała do państw o najniższym poziomie udziału cudzoziemców w ogólnej liczbie studentów. W 2007 roku wyniósł on 0,7%. Zagraniczni żacy byli Europejczykami. W dalszej kolejności pochodzili oni z Azji, Ameryki Północnej i Afryki.

12. Wśród licznych państw europejskich obywatele Polski nie byli pożądanymi partnerami życiowymi dla cudzoziemców, co pokazuje niewielki stopień wzajemnej integracji. Łącznie w latach 1989–2007 odnotowano 68 042 związków binacjonalnych, co stanowiło 1,7% wszystkich zawartych małżeństw w tym okresie. Na mieszane małżeństwa częściej decydowały się Polki niż Polacy. W latach 1989–2007 poślubiły one 46 152 cudzoziemców (68% ogólnie zawartych małżeństw z obcokrajowcami). Ich partnerami byli przede wszystkim Niemcy, a potem Brytyjczycy, Holendrzy, Włosi. Z kolei liczba związków Polaków z cudzoziemskimi kobietami wyniosła jedynie 21 890 (32%). Towarzyszki życia Polaków pochodziły głównie z krajów byłego ZSRR. W układzie tym dominowały obywatelki Ukrainy oraz Białorusi, Rosji i Aremenii.

13. W Polsce cudzoziemcy poszukiwali schronienia przed różnego rodzaju prześladowaniami. Składali wnioski o azyl, z których żaden nie został pozytywnie rozpatrzony (w latach 2001–2007). Aplikowali o status uchodźcy, który otrzymało jedynie 4,6% wnioskujących (od 1992 do 2007 roku) pochodzących z ponad 50 różnych państw. Wśród nich byli także bezpaństwowcy i osoba o nieokreślonym pochodzeniu. Inną formą ochrony w Polsce, wprowadzoną we wrześniu 2003 roku, była zgoda na pobyt tolerowany. Do końca 2007 roku otrzymały ją 8542 osoby. W gronie tym dominowali Rosjanie (88%). W badanym okresie nie skorzystano w ogóle z instytucji ochrony czasowej.

14. Do początku lat 90. XX wieku polski rynek pracy miał charakter narodowy. Później doszło do jego umiędzynarodowienia. Imigranci zarobkowi najczęściej byli obywatelami Ukrainy, Białorusi i Rosji, a rzadziej Unii Europejskiej czy państw azjatyckich. Na miejsce swego zatrudnienia wybierali regiony uprzemysłowione o niskim poziomie bezrobocia (województwa: mazowieckie, śląskie i pomorskie). Cudzoziemcy pracowali przede wszystkim w sektorze prywatnym, w małych i średnich firmach z udziałem kapitału zagranicznego. Popularne były takie działy, jak: handel detaliczny i hurtowy, przemysł oraz oświata. W skali makroekonomicznej legalny angaż cudzoziemców był niewielki. Dominowało zatrudnienie w formie indywidualnej (212 619 obcokrajowców w latach 1993–2007). Nieliczni wybierali pracę w ramach kontraktowych usług eksportowych (28 925 osób, czyli 13% wszystkich wydanych pozwoleń).

15. Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców wywoływało emocje w polskim społeczeństwie. Bardzo często w opinii publicznej akt ten utożsamiano z utratą majątku, suwerenności czy nawet tożsamości narodowej. Na podstawie przeprowadzonych badań należy stwierdzić, iż nie ma powodów do obaw. W latach 2000–2007 obcokrajowcom wydano 11 699 zezwoleń na zakup nieruchomości o powierzchni 58 483,68 ha i 860 224,81 m^2 lokali, ale do rejestru wpisano zakup 35 757,31 ha oraz 2 011 709,38 m^2. Wśród cudzoziemców powodzeniem cieszyły się mieszkania, apartamenty oraz pomieszczenia biurowe położone w dużych aglomeracjach miejskich. Obcokrajowcy preferowali regiony o wysokim rozwoju gospodarczym, niskiej stopie bezrobocia i dobrze zurbanizowane. Wybierali Mazowsze, Wielkopolskę i Śląsk. Rzadko decydowali się na lokatę kapitału we wschodniej części kraju (na pograniczu). Wśród kupujących dominowali obywatele Niemiec i Holandii.

16. Obiegowa opinia o wzroście przestępczości wśród cudzoziemców w Polsce nie znalazła swego uzasadnienia. Od 2001 roku udział cudzoziemców w ogólnej liczbie osób podejrzanych w Polsce o popełnienie przestępstw permanentnie malał i w ostatnim, badanym 2007 roku, osiągnął poziom 0,4%. Wśród kategorii zarzucanych czynów dominowały kradzieże oraz przestępstwa rozbójnicze, drogowe, akcyzowe i graniczne. Tylko nieliczni podejrzani byli o czyny skierowane przeciwko życiu i zdrowiu. Przestępstwa, które były udziałem cudzoziemców popełniano najczęściej w aglomeracjach miejskich (Warszawa).

17. Po zmianach społeczno-politycznych Polska stała się terenem nielegalnej migracji. Na jej obszarze swoją obecność zaznaczyły zorganizowane grupy przestępcze, z których tylko 16% zaliczane było do grup: międzynarodowych, etnicznych i rosyjskojęzycznych (w okresie od 2000 do 2007 roku). W Polsce odnotowano także handel ludźmi. Wśród pokrzywdzonych i oskarżonych o ten proceder byli cudzoziemcy.

* * *

Polska wraz z Europą stoją przed problemem rozszerzających się migracji. Z pewnością wielu przywódców państw z jednej strony zastanawia się, jak zapewnić swobodę przekraczania granic i zachęcać cudzoziemców do przyjazdu, a z drugiej – jak

bronić się przed niepożądanymi osobami, których obecność może naruszyć spokój i bezpieczeństwo obywateli.

Przewiduje się, że liczba państw docelowych dla imigrantów może wzrosnąć. Do tego grona, zdaniem Paula Scheffera, za dziesięć lat dołączą Polska oraz Węgry i Czechy[10]. Ma to związek z sąsiadowaniem z niespokojnymi regionami, zaostrzeniem polityki imigranckiej i problemami ekonomicznymi, które mogą pojawić się w państwach typowo imigranckich, co z kolei może wywołać presję szukania nowych miejsc na osiedlenie się. Być może niektórzy imigranci wybiorą po prostu powrót do ojczyzny.

W dobie konfliktów na terenie Afryki Północnej, które wywołały exodus do Europy, zagadnienie imigracji w państwach członkowskich UE nabrało większego znaczenia, w tym również w Polsce. Oznaką zmian było zaprezentowanie przez ministra spraw wewnętrznych i administracji Jerzego Millera dokumentu zatytułowanego „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania", datowanego na 6 kwietnia 2011 roku. Ponadto nasze państwo w ramach solidarności europejskiej włączyło się w akcję relokacji imigrantów (obok Francji, Wielkiej Brytanii, Niemiec, Słowenii, Słowacji), mającej na celu odciążenie państw Europy Południowej (Malty, Włoch, Hiszpanii) w utrzymaniu uchodźców. Udział w tym przedsięwzięciu podyktowany był faktem, iż sami jesteśmy państwem granicznym UE i w przyszłości również możemy potrzebować pomocy.

Państwo polskie, jak już wcześniej podkreślono, nie może zamykać się na obcych. Polska gospodarka, mimo utrzymującego się bezrobocia, potrzebuje cudzoziemców do pracy. Tym bardziej, że po 1 maja 2011 roku odpływ Polaków na niemiecki, austriacki i szwajcarski rynek pracy może być liczny. Popyt na pracę obcokrajowców może być także związany z inwestycjami poprzedzającymi organizację Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w 2012 roku.

Otwarciu się Polski na zewnątrz powinny towarzyszyć działania zmierzające do opracowania odpowiednich mechanizmów ułatwiających wzajemne kontakty. Istotne jest więc przygotowanie polityki integracyjnej i jej wdrażanie. Absorpcja cudzoziemców przez polskie społeczeństwo może okazać się trudna. Na sytuację tę będzie wywierać wpływ nie tylko brak dostatecznej wiedzy o obcych oraz panująca wśród nich nieznajomość języka polskiego, ale także poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju. Brak mieszkań socjalnych, ograniczone możliwości systemu opieki społecznej oraz bezrobocie będę tylko pogłębiać przepaść między społeczeństwem przyjmującym a napływającym.

Polska pod względem politycznym, prawnym, mentalnym i organizacyjnym nie jest przygotowana na przyjęcie cudzoziemców. Zastanawiające jest, jak w świetle obowiązujących norm prawnych uda nam się zapewnić konstytucyjną zasadę równości w stosunku do obcokrajowców, skoro nie potrafimy jej zachować wobec tzw. obcych-bliskich, czyli przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych. Istotny

---

[10] P. Scheffer, *Druga ojczyzna. Imigranci...*, op. cit., s. 309.

będzie wzajemny szacunek i tolerancja, które nie są silną stroną polskiego społeczeństwa. Najnowsze badania wykazały, iż tylko 36% Polaków akceptuje odmienność, podczas gdy średnia dla państw OECD wynosi 61%[11]. Bez tych cech trudno będzie myśleć o pełnej integracji. Powinniśmy nad tym popracować, ponieważ stosunek do imigracji i cudzoziemców odzwierciedla nasze podejście do demokracji oraz stopnia otwartości społeczeństwa.

Warto przygotować się do spotkania z obcymi, aby nie doszło do takich sytuacji jak w Holandii (zabójstwo polityka Pima Fortuyna w 2002 roku i reżysera Teo van Gogha dwa lata później) czy Francji. Ucząc się na ich błędach, powinniśmy zadawać wiele trudnych pytań dotyczących obecności cudzoziemców w naszym kraju i jednocześnie szukać na nie odpowiedzi.

Zmiany w polityce imigracyjnej Polski może przynieść zaangażowanie w Partnerstwo Wschodnie[12]. Państwa objęte tą inicjatywą mogą bowiem w perspektywie czasu liczyć na zniesienie wiz (pod warunkiem przestrzegania zasad państwa demokratycznego, praw człowieka, praworządności, wdrażania gospodarki rynkowej) oraz promowanie współpracy w zakresie legalnej migracji (przepływu siły roboczej[13], studentów).

Przed Polską stoi także zadanie zintensyfikowania kontaktów z państwami azjatyckimi, których obywatele decydują się na przyjazd do Polski (Wietnam, Indie, Chiny). Współpraca powinna skupić się przede wszystkim na legalnych formach przekraczania polskich granic i zatrudnienia. Warto również zainteresować inwestorów możliwościami lokowania kapitału w Polsce oraz młodzież tego regionu studiami na polskich uczelniach. Nasz kraj winien także włączyć się aktywnie w działalność Międzynarodowej Organizacji do spraw Migracji (IOM), Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców oraz Międzynarodowego Ośrodka Rozwoju Polityki Migracyjnej.

Na przyszłą politykę imigracyjną i aktywność na forum międzynarodowym w tym zakresie wpływ będzie wywierać kształt przyszłej zjednoczonej Europy. Istotny z polskiego punktu widzenia będzie przebieg zewnętrznych granic UE. Jest to ważne, gdyż z państwa granicznego możemy przekształcić się w państwo leżące choć częściowo

---

[11] OECD (2011), *Society At a Glance – OECD Social Indicators. Key Findings: Poland. CO5.1 Tolerance of minorities is highest in Anglophone and Nothern European countries*, http://dx.doi.org/10.1787/888932382140 (12.04.2011).

[12] Inicjatywa Polski i Szwecji z maja 2008 roku. Dotyczy ona pogłębienia współpracy regionalnej UE z następującymi państwami: Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Mołdową i Ukrainą w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Polega ona na stopniowym włączaniu tych państw do polityk i programów unijnych oraz integracji ze wspólnym rynkiem. Ma na celu wspieranie przemian politycznych i ekonomicznych ww. państw. Partnerstwo Wschodnie, jak podkreślono, nie jest strategią rozszerzenia UE o te państwa, choć nie wyklucza się w przyszłości takiego scenariusza. Pierwszy szczyt Partnerstwa Wschodniego zainaugurowano 7 maja 2009 roku w Pradze. Podczas tego spotkania przyjęto Wspólną Deklarację. *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, pod red. B. Wojny, M. Gniazdowskiego, Warszawa 2009, s. 5–6.

[13] Od 14 grudnia 2010 roku obywatele Białorusi, Gruzji, Mołdowy, Rosji i Ukrainy uzyskali ułatwienia w dostępie do polskiego rynku pracy.

wewnątrz Unii Europejskiej. To może mieć wpływ na zmniejszenie liczby osób aplikujących o status uchodźcy oraz nielegalnie forsujących nasze granice.

Dużym wyzwaniem z perspektywy ostatnich wydarzeń jest przyszłość strefy Schengen. Swoboda przepływu między państwami członkowskimi UE może zostać ograniczona. W dobie kryzysu ekonomicznego oraz tzw. wiosny państw muzułmańskich w Afryce Północnej, która wywołała falę uchodźców do państw Europy Południowej (Grecji, Włoch), pojawiły się napięcia między państwami członkowskimi (szczególnie Włochami i Francją). Zaczęto myśleć o ograniczeniu wolności w zamian za bezpieczeństwo.

Trudno zatem nie zauważyć pewnego rodzaju zwrotu w polityce imigracyjnej niektórych państw europejskich, jak na przykład w Szwajcarii, Francji czy Finlandii. Obywatele pierwszego z państw w drodze referendum przyjęli poprawkę do konstytucji, zakazując budowy minaretów, Francja wprowadziła zakaz noszenia w miejscach publicznych burek przez muzułmanki, a Marine Le Pen (przewodnicząca Frontu Narodowego – skrajnie prawicowego ugrupowania znanego z antyimigranckich i antyislamskich poglądów) cieszy się coraz większą sławą w sondażach poprzedzających wybory prezydenckie (w 2012 roku). Z kolei w Finlandii popularność zdobywa partia Timo Soiniego (lidera Prawdziwych Finów) głosząca wystąpienie z UE i ograniczenie imigracji.

Warto w tym miejscu zastanowić się, czy idzie to w kierunku tendencji ogólnoeuropejskiej czy jednak należy analizować to zjawisko jednostkowo w zależności od specyfiki danego państwa, jego polityki, tradycji i zaawansowania prawa w tej dziedzinie.

W Polsce powyższy trend, jak do tej pory, nie był widoczny. Nie można jednak wykluczyć, że w przyszłości zwiększony napływ imigrantów może stać się źródłem wzmożonej polityki antyimigranckiej. Aby temu przeciwdziałać za priorytetowe, należy uznać wypracowanie odpowiedniej doktryny i strategii politycznej w tej dziedzinie oraz norm prawnych sprzyjających legalnemu pobytowi i zatrudnieniu obcokrajowców. Ponadto kluczowe wydają się działania na rzecz budowy bezpiecznego i zgodnego współżycia Polaków i cudzoziemców prowadzące do wzajemnej akceptacji i pozytywnych stosunków z państwami ich pochodzenia.

Aneks

I. Wykaz umów międzynarodowych

Wykaz umów dotyczących uznania kwalifikacji zawodowych

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o wzajemnym uznawaniu akademickim dokumentów o wykształceniu i równoważności stopni, sporządzona w Warszawie dnia 11 kwietnia 2005 roku, M. P. 2006, Nr 79, poz. 83.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Austrii o uznaniu ekwiwalencji w szkolnictwie wyższym, sporządzona w Wiedniu dnia 23 stycznia 1995 roku, Dz. U. 1996, Nr 39, poz. 169.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o uznaniu ekwiwalencji w szkolnictwie wyższym, równoważności stopni naukowych i stopni w zakresie sztuk, sporządzona w Warszawie dnia 28 kwietnia 2005 roku, M.P. 2006, Nr 26, poz. 288.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o wzajemnym uznawaniu okresów studiów oraz równoważności dokumentów o wykształceniu i nadaniu stopni i tytułów uzyskanych w RP i Republiki Czeskiej, sporządzona w Pradze dnia 16 stycznia 2006 roku, M.P. 2008, Nr 81, poz. 709.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o uznaniu ekwiwalencji w szkolnictwie wyższym, sporządzona w Warszawie dnia 23 lipca 1997 roku, Dz. U. 1998, Nr 92, poz. 584.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Francuskiej o wzajemnym uznawaniu dokumentów uprawniających do wstępu na studia wyższe, okresów studiów, dyplomów, tytułów i stopni, sporządzona w Warszawie dnia 28 maja 2008 roku, M. P. 2009, Nr 23, poz. 299.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o wzajemnym uznawaniu dokumentów uprawniających do podejmowania studiów wyższych oraz uznawaniu okresów studiów, tytułów zawodowych, stopni naukowych i stopni w zakresie sztuki, podpisana w Wilnie 9 marca 2005 roku, M. P. 2005, Nr 71, poz. 979.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Łotewskiej o współpracy kulturalno-edukacyjnej, sporządzona w Rydze dnia 29 marca 2006 roku, Dz. U. 2008, Nr 161, poz. 1000.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o wzajemnym uznawaniu okresów studiów oraz równoważności dokumentów o wykształceniu i nadaniu stopni i tytułów uzyskanych w RP i Republiki Słowackiej, sporządzona w Warszawie dnia 18 lipca 2005 roku, M. P. 2006, Nr 14, poz. 187.

Wykaz umów dotyczących zabezpieczenia społecznego

Konwencja Generalna między Polską a Francją o zabezpieczeniu społecznym, Układ dodatkowy dotyczący systemu zabezpieczenia społecznego stosowanego do pracowników górnictwa

i przedsiębiorstw zrównanych z górnictwem, Układ dodatkowy dotyczący sposobu przekazywania funduszów i Protokół ogólny, podpisane w Paryżu dnia 9 czerwca 1948 roku, Dz. U. 1949, Nr 24, poz. 158.

Konwencja Generalna między Polską Rzecząpospolitą Ludową a Królestwem Belgii o zabezpieczeniu społecznym, sporządzona w Brukseli dnia 26 listopada 1965 roku, Dz. U. 1967, Nr 40, poz. 201.

Konwencja między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii o świadczeniach zdrowotnych, podpisana w Warszawie dnia 21 lipca 1967 roku, Dz. U. 1970, Nr 1, poz. 1.

Konwencja między Rzecząpospolitą Polską a Wielkim Księstwem Luksemburga w sprawie zabezpieczenia społecznego, sporządzona w Warszawie dnia 1 lipca 1996 roku, Dz. U. 2001, Nr 143, poz. 1596.

Konwencja o opiece społecznej pomiędzy Polską a Finlandją, podpisana w Helsinkach dnia 19 grudnia 1931 roku, Dz. U. 1932, Nr 64, poz. 598.

Konwencja o zabezpieczeniu społecznym między Rzecząpospolitą Polską a Królestwem Hiszpanii, podpisana w Madrycie dnia 22 lutego 2001 roku, Dz. U. 2004, Nr 28, poz. 244.

Porozumienie administracyjne dotyczące warunków stosowania Konwencji zawartej między RP a Wielkim Księstwem Luksemburga w sprawie zabezpieczenia społecznego, sporządzone w Luksemburgu dnia 5 lipca 2002 roku, Dz. U. 2002, Nr 195, poz. 1646.

Porozumienie administracyjne podpisane w Warszawie dnia 17 czerwca 2003 roku w sprawie stosowania Konwencji o zabezpieczeniu społecznym między Rzecząpospolitą Polską a Królestwem Hiszpanii, podpisane w Madrycie dnia 22 lutego 2001 roku, Dz. U. 2004, Nr 28, poz. 246.

Porozumienie administracyjne w sprawie stosowania Umowy między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Bułgarii o zabezpieczeniu społecznym, podpisane w Helsinkach dnia 7 lipca 2006 roku, Dz. U. 2007, Nr 34, poz. 207.

Porozumienie między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Łotewską, dotyczące ubezpieczeń społecznych, podpisane w Rydze dnia 20 grudnia 1934 roku, Dz. U. 1935, Nr 47, poz. 322.

Układ o współpracy instytucyj ubezpieczeń społecznych między Polską a Belgią, podpisany w Brukseli dnia 24 marca 1947 roku, Dz. U. 1948, Nr 7, poz. 49.

Umowa między Polską Rzecząpospolitą Ludową a Libijską Arabską Dżamahiriją Ludowo-Socjalistyczną o ubezpieczeniu społecznym, podpisana w Trypolisie dnia 2 grudnia 1985 roku, Dz. U. 1987, Nr 13, poz. 78.

Umowa między Polską Rzecząpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o ubezpieczeniu społecznym pracowników wysłanych przejściowo na obszar drugiego Państwa, podpisana w Warszawie dnia 25 kwietnia 1973 roku, Dz. U. 1974, Nr 42, poz. 250 – zmiana Dz. U. 1991, Nr 108, poz. 468 – art. 28 ust. 1.

Umowa między Polską Rzecząpospolitą Ludową a Węgierską Republiką Ludową o współpracy w dziedzinie polityki społecznej, podpisana w Warszawie dnia 14 lutego 1959 roku, Dz. U. 1959, Nr 67, poz. 416.

Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Greckiej o ubezpieczeniu społecznym osób zatrudnionych na terytorium drugiego Państwa, podpisana w Atenach dnia 3 maja 1985 roku, Dz. U. 1986, Nr 30, poz. 147.

Umowa między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Austrii o zabezpieczeniu społecznym, sporządzona w Warszawie dnia 7 września 1998 roku, Dz. U. 2000, Nr 104, poz. 1105.

Umowa między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Bułgarii o zabezpieczeniu społecznym, podpisana w Sofii dnia 9 czerwca 2005 roku, Dz. U. 2006, Nr 172, poz. 1231.

Umowa między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o zabezpieczeniu społecznym, sporządzona w Warszawie dnia 8 grudnia 1990 roku, Dz. U. 1991, Nr 108, poz. 468.

Umowa między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Macedonii o zabezpieczeniu społecznym, podpisana w Warszawie dnia 6 kwietnia 2006 roku, Dz. U. 2007, Nr 229, poz. 1686.

Umowa o ubezpieczeniu społecznym między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Federacyjnej Ludowej Republiki Jugosławii, podpisana w Warszawie dnia 16 stycznia 1958 roku, Dz. U. 1959, Nr 19, poz. 114[1].

Umowa o zabezpieczeniu społecznym między Rzecząpospolitą Polską a Kanadą, podpisana w Warszawie dnia 2 kwietnia 2008 roku, Dz. U. 2009, Nr 133, poz. 1095, 1097.

Umowa o zabezpieczeniu społecznym między Rzecząpospolitą Polską a Królestwem Niderlandów, podpisana w Warszawie dnia 26 marca 2003 roku, Dz. U. 2005, Nr 75, poz. 660.

Umowa o zabezpieczeniu społecznym między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Korei, podpisana w Warszawie dnia 25 lutego 2009 roku, Dz. U. 2010, Nr 35, poz. 192, 194.

Umowa o zabezpieczeniu społecznym między Rzecząpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki, podpisana w Warszawie dnia 2 kwietnia 2008 roku, Dz. U. 2009, Nr 46, poz. 374.

Umowa pomiędzy Rzecząpospolitą Polską i Republiką Czechosłowacką o ubezpieczeniu społecznym, podpisana w Warszawie dnia 5 kwietnia 1948 roku, Dz. U. 1949, Nr 6, poz. 34 (po rozpadzie państwa dotyczy Czech i Słowacji).

Wykaz państw, z którymi Polska zawarła umowy i konwencje w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku

Państwo	Data i miejsce podpisania	Publikator
1	2	3
Albania	Warszawa 5.03.1993 r.	Dz. U. 1994, Nr 101, poz. 492
Algieria	Algieria 31.01.2000 r.	brak
Armenia	Warszawa 14.07.1999 r.	Dz. U. 2005, Nr 66, poz. 576
Australia	Canberra 7.05.1991 r.	Dz. U. 1992, Nr 41, poz. 177
Austria	Wiedeń 13.01.2004 r.	Dz. U. 2005, Nr 224, poz. 1921
Azerbejdżan	Warszawa 26.08.1997 r.	Dz. U. 2008, Nr 9, poz. 52
Bangladesz	Warszawa 8.07.1997 r.	Dz. U. 2000, Nr 106, poz. 1121
Belgia	Warszawa 20.08.2001 r.	Dz. U. 2004, Nr 211, poz. 2139
Białoruś	Mińsk 18.11.1992 r.	Dz. U. 1993, Nr 120, poz. 534
Bułgaria	Warszawa 11.04.1994 r.	Dz. U. 1995, Nr 137, poz. 679
Chile	Santiago de Chile 10.03.2000 r.	Dz. U. 2004, Nr 193, poz. 1976
Chiny	Pekin 7.06.1988 r.	Dz. U. 1989, Nr 13, poz. 65
Chorwacja	Warszawa 19.10.1994 r.	Dz. U. 1996, Nr 78, poz. 370
Cypr	Warszawa 4.06.1992 r.	Dz. U. 1993, Nr 117, poz. 523
Czarnogóra	Warszawa 12.06.1997 r.	Dz. U. 2001, Nr 104, poz. 1137
Czechy	Warszawa 24.06.1993 r.	Dz. U. 1994, Nr 47, poz. 189
Dania	Warszawa 6.12.2001 r.	Dz. U. 2003, Nr 43, poz. 368
Egipt	Warszawa 24.06.1996 r.	Dz. U. 2003, Nr 78, poz. 690

[1] Umowa ta wiąże państwa, które powstały po rozpadzie Jugosławii, a więc: Republikę Chorwacji, Republikę Bośni i Hercegowiny, Federacyjną Republikę Jugosławii. Od 1 maja 2004 roku nie jest już stosowana w stosunkach z Republiką Słowenii, która stała się członkiem UE oraz Macedonii.

1	2	3
Estonia	Tallin 9.05.1994 r.	Dz. U. 1995, Nr 77, poz. 388
Filipiny	Manili 9.09.1992 r.	Dz. U. 1997, Nr 127, poz. 817
Finlandia Protokół Konwencja	Helsinki 26.10.1977 r. Helsinki 28.04.1994 r. Helsinki 8.06.2009 r.	Dz. U. 1979, Nr 12, poz. 84 Dz. U. 1995, Nr 106, poz. 517 Dz. U. 2010, Nr 37, poz. 205
Francja	Warszawa 20.06.1975 r.	Dz. U. 1977, Nr 1, poz. 5
Grecja	Ateny 20.11.1987 r.	Dz. U. 1991, Nr 120, poz. 524
Gruzja	Warszawa 5.11.1999 r.	Dz. U. 2006, Nr 248, poz. 1820
Hiszpania	Madryt 15.11.1979 r.	Dz. U. 1982, Nr 17, poz. 127
Holandia Antyle Niderlandzkie Aruba	Warszawa 13.02.2002 r. Warszawa 7.07.2004 r./Haga 27.08.2004 r. Warszawa 7.07.2004 r./Haga 9.11.2004 r.	Dz. U. 2003, Nr 216, poz. 2120 Dz. U. 2007, Nr 30, poz. 194 Dz. U. 2007, Nr 10, poz. 66
Indie	Warszawa 21.06.1989 r.	Dz. U. 1990, Nr 8, poz. 46
Indonezja	Warszawa 6.10.1992 r.	Dz. U. 1994, Nr 46, poz. 187
Islandia	Reykjavik 19.06.1998 r.	Dz. U. 1999, Nr 79, poz. 890
Irlandia	Madryt 13.11.1995 r.	Dz. U. 1996, Nr 29, poz. 129
Iran	Teheran 2.10.1998 r.	Dz. U. 2006, Nr 244, poz. 1770
Izrael	Jerozolima 22.05.1991 r.	Dz. U. 1992, Nr 28, poz. 124
Japonia	Tokio 20.02.1980 r.	Dz. U. 1983, Nr 12, poz. 60
Jordania	Amman 4.10.1997 r.	Dz. U. 1999, Nr 61, poz. 654
Jugosławia	Warszawa 12.06.1997 r.	Dz. U. 2001, Nr 104, poz. 1137
Kanada	Warszawa 4.05.1987 r.	Dz. U. 1990, Nr 38, poz. 216
Katar	Doha 18.11.2008 r.	Dz. U. 2010, Nr 17, poz. 93
Kazachstan	Ałmaty 21.09.1995 r.	Dz. U. 1995, Nr 121, poz. 586
Kirgistan	Warszawa 19.11.1989 r.	Dz. U. 2004, Nr 228, poz. 2304
Korea Płd.	Seul 21.06.1991 r.	Dz. U. 1992, Nr 28, poz. 126
Kuwejt	Kuwejt 16.11.1996 r.	Dz. U. 2000, Nr 69, poz. 811
Litwa	Warszawa 20.01.1994 r.	Dz. U. 1995, Nr 51, poz. 277
Liban	Bejrut 26.07.1999	Dz. U. 2004, Nr 244, poz. 2445
Luksemburg	Luksemburg 14.06.1995 r.	Dz. U. 1996, Nr 110, poz. 527
Łotwa	Warszawa 17.11.1993 r.	Dz. U. 1995, Nr 53, poz. 285
Macedonia	Skopje 28.11.1996 r.	Dz. U. 2002, Nr 206, poz. 1744
Malezja	Warszawa 16.09.1977 r.	Dz. U. 1979, Nr 10, poz. 62
Malta	La Valetta 7.01.1994 r.	Dz. U. 1995, Nr 49, poz. 256
Maroko	Rabat 24.10.1994 r.	Dz. U. 1996, Nr 110, poz. 529
Meksyk	Mexico City 30.11.1998 r.	Dz. U. 2003, Nr 13, poz. 131
Mołdowa	Warszawa 16.11.1994 r.	Dz. U. 1996, Nr 38, poz. 166
Mongolia	Warszawa 18.04.1997 r.	Dz. U. 2002, Nr 206, poz. 1746
Nigeria	Abuja 12.02.1999 r.	brak
Norwegia Zmiana art. 24 umowy Konwencja	Oslo 24.05.1977 r. 28.05.1998 r. Warszawa 9.09.2009 r.	Dz. U. 1979, Nr 27, poz. 157 Dz. U. 2000, Nr 57, poz. 682 Dz. U. 2010, Nr 134, poz. 899
Nowa Zelandia	Warszawa 21.04.2005 r.	Dz. U. 2006, Nr 248, poz. 1822
Pakistan	Warszawa 25.10.1974 r.	Dz. U. 1976, Nr 9, poz. 47
Portugalia	Lizbona 9.05.1995 r.	Dz. U. 1998, Nr 48, poz. 304
RFN	Berlin 14.05.2003 r.	Dz. U. 2005, Nr 12, poz. 90
Rosja	Moskwa 22.05.1992 r.	Dz. U. 1993, Nr 125, poz. 569
RPA	Warszawa 10.11.1993 r.	Dz. U. 1996, Nr 28, poz. 124

1	2	3
Rumunia	Warszawa 23.06.1994 r.	Dz. U. 1995, Nr 109, poz. 530
Singapur	Singapur 23.04.1993 r.	Dz. U. 1994, Nr 38, poz. 139
Słowacja	Warszawa 18.08.1994 r.	Dz. U. 1996, Nr 30, poz. 131
Słowenia	Lublana 28.06.1996 r.	Dz. U. 1998, Nr 35, poz. 198
Sri Lanka	Kolombo 25.04.1980 r.	Dz. U. 1988, Nr 5, poz. 38
Syria	Damaszek 15.08.2001 r.	Dz. U. 2004, Nr 193, poz. 1972
Szwajcaria	Berno 2.09.1991 r.	Dz. U. 1993, Nr 22, poz. 92
Szwecja	Sztokholm 19.11.2004 r.	Dz. U. 2006, Nr 26, poz. 193
Tajlandia	Bangkok 8.12.1978 r.	Dz. U. 1983, Nr 37, poz. 170
Tadżykistan	Warszawa 27.05.2003 r.	Dz. U. 2005, Nr 12, poz. 92
Tunezja	Tunis 29.03.1993 r.	Dz. U. 1994, Nr 78, poz. 357
Turcja	Warszawa 3.11.1993 r.	Dz. U. 1997, Nr 11, poz. 58
Ukraina	Kijów 12.01.1993 r.	Dz. U. 1994, Nr 63, poz. 269
Urugwaj	Montevideo 2.08.1991 r.	brak
USA	Waszyngton 8.10.1974 r.	Dz. U. 1976, Nr 31, poz. 178
Uzbekistan	Warszawa 11.01.1995 r.	Dz. U. 1995, Nr 116, poz. 559
Węgry	Budapeszt 23.09.1992 r.	Dz. U. 1995, Nr 125, poz. 602
Protokół	Warszawa 27.06.2000 r.	Dz. U. 2002, Nr 108, poz. 946
Wietnam	Warszawa 31.08.1994 r.	Dz. U. 1995, Nr 49, poz. 258
Wielka Brytania i Pół. Irlandia	Londyn 20.07.2006 r.	Dz. U. 2006, Nr 250, poz. 1840
Włochy	Rzym 21.06.1985 r.	Dz. U. 1989, Nr 62, poz. 374
Zambia	Harare 19.05.1995 r.	brak
Zimbabwe	Harare 9.07.1993 r.	Dz. U. 1995, Nr 62, poz. 318
Zjednoczone Emiraty Arabskie	Abu Zabi 31.01.1993 r.	Dz. U. 1994, Nr 81, poz. 373

Wykaz umów o readmisji

Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Republiki Chorwacji o przekazywaniu i przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia, podpisane w Warszawie dnia 8 listopada 1994 roku (treść umowy dostępna na stronie www.traktaty.msz.gov.pl).

Porozumienie o przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia, podpisane w Brukseli dnia 29 marca 1991 roku (między Rzeczpospolitą Polską a Belgią, Republiką Federalną Niemiec, Francją, Włochami, Luksemburgiem, Holandią), „Zbiór Dokumentów" 1991, nr 1.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Radą Federalną Konfederacji Szwajcarskiej o przekazywaniu i przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia, podpisana w Warszawie dnia 19 września 2005 roku, Dz. U. 2006, Nr 162, poz. 1147.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federalnym Republiki Austrii o przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia, podpisana w Wiedniu dnia 10 czerwca 2002 roku, Dz. U. 2006, Nr 51, poz. 373.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Łotewskiej o przekazywaniu i przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia, podpisana w Rydze dnia 29 marca 2006 roku, Dz. U. 2008, Nr 15, poz. 93.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Macedonii o przekazywaniu i przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia, podpisana w Warszawie dnia 6 kwietnia 2006 roku (treść umowy dostępna na stronie www.traktaty.msz.gov.pl).

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Socjalistycznej Republiki Wietnamu o przekazywaniu i przyjmowaniu obywateli obu Państw, podpisana w Hanoi dnia 22 kwietnia 2004 roku, Dz. U. 2005, Nr 156, poz. 1306.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Irlandii o przekazywaniu i przyjmowaniu osób przebywających na terytoriach ich państw bez zezwolenia, podpisana w Warszawie dnia 12 maja 2001, M. P. 2002, Nr 31, poz. 497.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Królestwa Szwecji o przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia, podpisana w Sztokholmie dnia 1 września 1998 roku (treść umowy dostępna na stronie www.traktaty.msz.gov.pl).

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Republiki Bułgarii o przekazywaniu i przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia, podpisana w Warszawie dnia 24 sierpnia 1993 roku (treść umowy dostępna na stronie www.traktaty.msz.gov.pl).

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Republiki Czeskiej o przekazywaniu osób przez wspólną granicę państwową, podpisana w Pradze dnia 10 maja 1993 roku (treść dostępna na stronie www.traktaty.msz.gov.pl).

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy w zakresie skutków wynikających z ruchów migracyjnych, podpisana 7 maja 1993 roku, „Zbiór Dokumentów" 1993, nr 2.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Republiki Grecji o przekazywaniu i przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia, podpisana w Warszawie dnia 21 listopada 1994 roku (treść umowy dostępna na stronie www.traktaty.msz.gov.pl).

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Republiki Litewskiej o przekazywaniu i przyjmowaniu osób, podpisana w Warszawie dnia 13 lipca 1998 roku, M. P. 2006, Nr 90, poz. 940.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Republiki Mołdowy o przekazywaniu i przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia, podpisana w Warszawie dnia 15 listopada 1994 roku (treść umowy dostępna na stronie www.traktaty.msz.gov.pl).

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Republiki Słowacji o przekazywaniu i przyjmowaniu osób przez wspólną granicę państwową, podpisana w Bratysławie dnia 8 lipca 1993 roku (treść umowy dostępna na stronie www.traktaty.msz.gov.pl).

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Republiki Słowenii o przekazywaniu i przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia, podpisana w Lublanie dnia 28 sierpnia 1996 roku, M. P. 2007, Nr 34, poz. 388.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Republiki Węgierskiej o przekazywaniu i przyjmowaniu na granicy państwowej osób przebywających bez zezwolenia, podpisana w Budapeszcie dnia 25 listopada 1994 roku (treść umowy dostępna na stronie www.traktaty.msz.gov.pl).

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Rumunii w sprawie wzajemnego przekazywania osób przebywających bez zezwolenia na terytorium jednego z państw umawiających się stron, podpisana w Warszawie dnia 24 lipca 1993 roku (treść umowy dostępna na stronie www.traktaty.msz.gov.pl).

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Ukrainy o przekazywaniu i przyjmowaniu osób przez wspólną granicę państwową, podpisana w Kijowie dnia 24 maja 1993 roku (treść umowy dostępna na stronie www.traktaty.msz.gov.pl).

Umowa między Rzecząpospolitą Polską a Królestwem Hiszpanii o przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia, podpisana w Warszawie dnia 21 maja 2002 roku, Dz. U. 2004, Nr 228, poz. 2300.

Wykaz umów o zwalczaniu przestępczości zorganizowanej

Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Kazachstanu o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej i innych rodzajów przestępstw, podpisane w Warszawie dnia 24 maja 2002 roku, Dz. U. 2005, Nr 156, poz. 1312.

Porozumienie z dnia 15 listopada 2002 roku między Rzecząpospolitą Polską a Europejskim Biurem Policji o zmianie artykułu 3 ust. 1 Umowy o współpracy w zwalczaniu przestępczości, sporządzonej w Warszawie dnia 3 października 2001 roku, Dz. U. 2003, Nr 196, poz. 1918.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacyjnej Republiki Brazylii o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej i innych rodzajów przestępczości, podpisana w Brasilii dnia 9 października 2006 roku (treść umowy dostępna na stronie www.traktaty.msz.gov.pl).

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federalnym Republiki Austrii o współpracy w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości, podpisana w Wiedniu dnia 10 czerwca 2002 roku, Dz. U. 2004, Nr 41, poz. 377.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Gruzji o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i innego rodzaju przestępczości, podpisana w Tbilisi dnia 31 maja 2007 roku, Dz. U. 2008, Nr 146, poz. 925.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Irlandii w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej i innej poważnej przestępczości, podpisana w Warszawie dnia 12 maja 2001 roku, Dz. U. 2006, Nr 103, poz. 701.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Konfederacji Szwajcarskiej w sprawie wymiany stażów zawodowych, sporządzona w Bernie w dniu 11 czerwca 1993 roku, Dz. U. 1994, Nr 100, poz. 485.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Królestwa Arabii Saudyjskiej o współpracy w zwalczaniu przestępczości, podpisana w Warszawie dnia 25 czerwca 2007 roku, Dz. U. 2009, Nr 28, poz. 172.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Królestwa Belgii o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej, podpisana w Brukseli dnia 13 listopada 2000 roku, Dz. U. 2004, Nr 36, poz. 329.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Królestwa Szwecji o współpracy w zwalczaniu poważnej przestępczości, podpisana w Warszawie dnia 13 kwietnia 2005 roku, Dz. U. 2006, Nr 14, poz. 100.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Meksykańskich Stanów Zjednoczonych o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i innego rodzaju przestępczości, podpisana w Meksyku dnia 25 listopada 2002 roku, Dz. U. 2004, Nr 154, poz. 1623.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Armenii o współpracy w zwalczaniu przestępczości, podpisana w Warszawie dnia 6 września 2004 roku, Dz. U. 2005, Nr 125, poz. 1046.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o współpracy w zwalczaniu przestępczości, podpisana w Mińsku dnia 8 grudnia 2003 roku, Dz. U. 2005, Nr 125, poz. 1044.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Bułgarii o współpracy w zwalczaniu przestępczości, podpisana w Warszawie dnia 19 czerwca 2002 roku, Dz. U. 2004, Nr 154, poz. 1619.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Chile o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej, podpisana w Santiago dnia 13 października 2006 roku, Dz. U. 2007, Nr 229, poz. 1688.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Cypryjskiej o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i innych form przestępczości, podpisana w Nikozji dnia 18 lutego 2005 roku, Dz. U. 2006, Nr 88, poz. 611.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Estońskiej o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej oraz innej przestępczości, podpisana w Warszawie dnia 23 czerwca 2003 roku, Dz. U. 2004, Nr 216, poz. 2195.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej oraz szczególnie niebezpiecznych przestępstw, podpisana we Wrocławiu dnia 18 czerwca 2002 roku, Dz. U. 2004, Nr 248, poz. 2486.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Finlandii o współpracy w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej i innych przestępstw, podpisana w Helsinkach dnia 4 listopada 1999 roku, Dz. U. 2004, Nr 41, poz. 379.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Indii o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i międzynarodowego terroryzmu, podpisana w New Delhi dnia 17 lutego 2003 roku, Dz. U. 2005, Nr 34, poz. 302.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Indonezji o współpracy w zwalczaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i innych rodzajów przestępczości, podpisana w Dżakarcie dnia 2 lipca 2005 roku (treść umowy dostępna na stronie www.traktaty.msz.gov.pl).

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i innych przestępstw oraz współpracy na terenach przygranicznych, podpisana w Wilnie dnia 14 marca 2006 roku, Dz. U. 2007, Nr 177, poz. 1244.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Mołdowy o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i innego rodzaju przestępczości, podpisana w Kiszyniowie dnia 22 października 2003 roku, Dz. U. 2004, Nr 228, poz. 2302.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowenii o współpracy w walce z terroryzmem, zorganizowaną przestępczością, nielegalnym handlem środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi i ich prekursorami, podpisana w Lublanie 28 sierpnia 1996 roku (treść umowy dostępna na stronie www.traktaty.msz.gov.pl).

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Tadżykistanu o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości, podpisana w Warszawie dnia 27 maja 2003 roku, Dz. U. 2004, Nr 211, poz. 2141.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Turcji o współpracy w zwalczaniu terroryzmu, przestępczości zorganizowanej i innej przestępczości, podpisana w Ankarze dnia 7 kwietnia 2003 roku, Dz. U. 2005, Nr 12, poz. 94.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Uzbekistanu o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej, podpisana w Taszkiencie dnia 21 października 2002 roku, Dz. U. 2004, Nr 38, poz. 345.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Węgier o współpracy w zwalczania terroryzmu, nielegalnego obrotu narkotykami i zorganizowanej przestępczości, podpisana w Warszawie dnia 15 maja 1996 roku (treść umowy dostępna na stronie www.traktaty.msz.gov.pl).

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Włoskiej o współpracy w zwalczaniu przestępczości, podpisana w Warszawie dnia 4 czerwca 2007 roku, Dz. U. 2009, Nr 133, poz. 1093.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Rumunii o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i innych rodzajów przestępstw, podpisana w Warszawie dnia 11 lipca 2001 roku, Dz. U. 2004, Nr 154, poz. 1625.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Socjalistycznej Republiki Wietnamu o współpracy w zwalczania przestępczości zorganizowanej, podpisana w Warszawie dnia 28 lipca 2003 roku, Dz. U. 2004, Nr 216, poz. 2197.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej, podpisana w Kijowie dnia 3 marca 1999 roku, Dz. U. 2004, Nr 38, poz. 343.

Umowa między Rzecząpospolitą Polską a Europejskim Biurem Policji „EUROPOL" o współpracy w zwalczaniu przestępczości, podpisana w Warszawie dnia 3 października 2001 roku, Dz. U. 2002, Nr 144, poz. 1210.

Umowa między Rzecząpospolitą Polską a Królestwem Hiszpanii o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej i innej poważnej przestępczości, podpisana w Madrycie dnia 27 listopada 2000 roku, Dz. U. 2004, Nr 154, poz. 1621.

Umowa między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Czeską o współpracy w zwalczaniu przestępczości, ochronie porządku publicznego oraz o współpracy na terenach przygranicznych, podpisana w Warszawie dnia 21 czerwca 2006 roku, Dz. U. 2007, Nr 177, poz. 1246.

Umowa między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Słowacką o współpracy w zwalczaniu przestępczości oraz o współdziałaniu na terenach przygranicznych, podpisana w Warszawie dnia 23 marca 2004 roku, Dz. U. 2007, Nr 85, poz. 568.

Tabela 1

Liczba zezwoleń (oraz powierzchnia) na nabycie nieruchomości i nabycie lub objęcie akcji lub udziałów w spółkach handlowych, będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości w latach 1990–2007

Rok	Nabycie nieruchomości*		Nabycie lub objęcie akcji lub udziałów**	
	liczba zezwoleń	powierzchnia (ha)	liczba zezwoleń	powierzchnia (ha)
1	2	3	4	5
1990	565	398	–	–
1991	604	534	–	–
1992	876	705	–	–
1993	967	2008	–	–
1994	1291	1518	–	–
1995	1342	1952	–	–
1996	1454	2439	304	1166
1997	2001	2942	293	6031[1]
1998	2189	4355	381	4465[2]
1999	2304	5142	452	8303
2000	1478	3659	389	5079[3]
2001	1536	3629	372	6491
2002	1595	4884	440	8922
2003	1580	4718	400	7280
2004	1065	2691	172	7586

1	2	3	4	5
2005	592	1786	33	541
2006	532	575	20	74
2007	525	436	12	131

* W formie prawa własności i użytkowania wieczystego.
** W spółkach handlowych, będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości. Dane te nie obejmowały zezwoleń na nabycie lub objęcie udziałów lub akcji w spółkach będących właścicielem lokali. Obowiązek uzyskania zezwolenia w tym zakresie wprowadzono w połowie 1996 roku. W sprawozdaniach ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców pojawiły się nieścisłości dotyczące wielkości powierzchni objętych zezwoleniami na nabycie lub objęcie udziałów lub akcji w spółkach. Odnosiły się one do lat: 1997, 1998 i 2000.
[1] W sprawozdaniach z roku: 1998 (s. 18), 2000 (s. 111), 2001 (s. 82), 2002 (s. 73), 2003 (s. 52), 2004 (s. 77), 2005 (s. 67) podano powierzchnię 6031 ha. W tych samych dokumentach, lecz na innych stronach można znaleźć już inną wielkość, a mianowicie 4465 ha (2001 rok – s. 9, 2002 rok – s. 9; 2003 rok – s. 11; 2004 rok – s. 13, 2005 rok – s. 11).
[2] W sprawozdaniach z roku: 1998 (s. 18), 2000 (s. 111), 2001 (s. 82), 2002 (s. 73), 2003 (s. 52), 2004 (s. 77), 2005 (s. 67) podano wielkość powierzchni 4465 ha, a na innych stronach – 5079 ha (2001 rok – s. 9; 2002 rok – s. 9; 2003 rok – s. 11; 2004 rok – s. 13, 2005 rok – s. 11).
[3] W sprawozdaniach z roku: 2000 (s. 44 i 111), 2001 (s. 52 i 82), 2002 (s. 52 i 73), 2003 (s. 52), 2004 (s. 77), 2005 (s. 67) podano powierzchnię 5079 ha, a na innych stronach – 6031ha (2001 rok – s. 9; 2002 rok – s. 9; 2003 rok – s. 11; 2004 rok – s. 13, 2005 rok – s. 11).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji w 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 roku ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html.

Tabela 2

Powierzchnia lokali (w m^2), na które wydał cudzoziemcom zezwolenia minister spraw wewnętrznych i administracji w latach 1999–2007 według województw

Województwa	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem	20 371,12	31 954	225 305,23	149 201,54	341 126,79	65 734,21	6 258,75	3 313,63	2 891,71
Dolnośląskie	372,23	873,5	817,12	550,93	42 432,04	973,56	273,85	394,45	51,23
Kujawsko-pomorskie	–	860,76	72 071,1	144,03	11 043,81	8928	–	–	–
Lubelskie	59,02	–	175,2	108,68	401,28	–	–	–	52
Lubuskie	123,7	198,5	286,4	181	6309	396,49	71	–	47,6
Łódzkie	–	297,72	17,42	29 811,4	26 377,16	20 707	–	–	–
Małopolskie	2 700,09	780,21	2 249,46	7 904,3	14 494,35	188,61	318,5	–	106,9
Mazowieckie	7 324,88	5 271,96	35 597,57	32 776,16	139 167,68	9 989,73	3 951,3	104,5	–
Opolskie	483,33	1 858,62	597,37	127,35	367,12	–	43,4	122,88	–
Podkarpackie	163,43	1 036,32	–	1 394,48	97,76	74,5	68,46	–	33,8
Podlaskie	248,78	–	266,58	–	17,7	49	18,6	–	–
Pomorskie	3 426,56	1 6147,84	4 2872,56	2 9340,28	1 3360,7	5 733,75	1 050,25	1 942,88	1 534,81
Śląskie	–	384,63	32 208,7	33 179,13	36 973,28	13 659,24	202,18	46,4	96,82
Świętokrzyskie	–	98,3	–	–	33,3	–	–	–	–
Warmińsko-mazurskie	468,91	–	345,79	140,74	6267,9	80,6	122,99	142,97	57,95
Wielkopolskie	39,13	434,1	143,6	1 275,87	77,7	718,9	–	–	–
Zachodniopomorskie	4 961,06	3 711,54	37 656,36	12 267,19	43 706,02	4 234,84	138,22	559,55	910,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców za lata 1999–2007, www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html.

Tabela 3

Powierzchnia nieruchomości gruntowych (w ha), na które wydał cudzoziemcom zezwolenia minister spraw wewnętrznych i administracji w latach 1999–2007 według województw

Województwa	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem	5141,92*	3658,94	3628,76	4884,12	4718,5	2691,68	1786,19	575,15	435,7
Dolnośląskie	513,32	302,74	377,21	366,72	423,58	391,98	131,71	25,19	40,73
Kujawsko-pomorskie	85,53	326,59	124,61	273,61	153,07	60,96	126,1	6,21	21,82
Lubelskie	64,88	24,04	44,67	28,39	139,2	10,7	37,74	22,33	12,43
Lubuskie	266,11	82,32	119,41	93,74	167,75	161,38	97,29	27,55	9,97
Łódzkie	244,72	131,53	599,91	216,44	420,58	172,69	7,62	34,96	11,24
Małopolskie	133,72	81,5	72,9	97,14	284,7	91,43	34,46	75,75	26,94
Mazowieckie	716,66	783,25	624,5	1054,27	905,03	313,12	186,55	145,17	53,35
Opolskie	552,17	447,4	154,2	108,61	249,1	78,42	69,91	2,5	56,15
Podkarpackie	49,13	61,55	57,51	161,55	46,53	115,01	37,83	6,87	7,98
Podlaskie	18,87	123,78	23,85	198,47	27,69	18,41	5,12	8,25	40,23
Pomorskie	217,7	191,71	167,47	146,33	196	155,85	131,23	15,76	8,65
Śląskie	462,02	366,66	566,52	514,49	386,29	264,42	59,61	77,95	27,68
Świętokrzyskie	991,96	171,18	84,3	154,17	285,87	89,23	473,84	52,46	13,76
Warmińsko-mazurskie	329	108,8	199,6	225,92	307,95	116,97	136,41	21,48	39,69
Wielkopolskie	307,14	309,45	291,76	747,08	413,4	527,44	62,17	34,28	44,74
Zachodniopomorskie	187,3	146,46	120,35	497,19	311,78	123,67	188,59	18,44	20,33

* Powierzchnia po zsumowaniu równa się 5140,23 ha. Dane te zawierały informacje o powierzchni nieruchomości nabytych na własność i użytkowanie wieczyste.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców za lata 1999–2007, www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html.

Tabela 4

Powierzchnia nieruchomości objęta zezwoleniami ministra spraw wewnętrznych i administracji na nabycie akcji lub udziałów w spółkach będących właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości (w ha) w latach 1999–2007 według województw. Dane te nie dotyczą zezwoleń na nabycie lub objęcie udziałów lub akcji w spółkach będących właścicielem lokali

Województwa	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogółem	5079,12	6490,72	8922,39	7280,13	7586,61	541,53	74,09	131,23
Dolnośląskie	712,86	335,85	1340,3	1235,07	162,48	92,57	0,15	70,49
Kujawsko-pomorskie	222,73	110,07	241,6	249,88	55,2	16,44	9,49	–
Lubelskie	117,19	193,26	386,59	94,79	47,51	4,22	–	3,33
Lubuskie	280,06	68,85	433,72	108,94	35,52	28,34	0,55	–
Łódzkie	326,69	189,78	261,76	129,58	92,89	17,97	–	–
Małopolskie	137,32	140,41	405,02	295,96	1943,96	38,65	28,24	–
Mazowieckie	1125,89	657,13	851,31	586,57	319,66	212,26	9,53	0,7
Opolskie	139,55	24,08	276,94	50,19	341,11	25,13	–	–
Podkarpackie	36,65	134,16	252,2	88,75	115,73	28,73	3,01	–

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Podlaskie	43,98	123,66	252,62	72,49	38,14	–	0,81	–
Pomorskie	385,89	785,51	606,66	256,62	63,9	0,62	–	–
Śląskie	104,75	2047,23	809,35	727,47	4044,89	19,25	14,95	45,61
Świętokrzyskie	272,98	20,03	1270,57	1936,92	46,65	–	–	–
Warmińsko-mazurskie	211,54	680,66	835,21	83,9	66,12	26,31	6,37	–
Wielkopolskie	858	737,49	457,49	1119,55	94,23	31,04	–	10,1
Zachodniopomorskie	103,05	242,55	241,06	243,44	118,62	–	0,99	–

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców za lata 1999–2007, www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html.

Tabela 5

Liczba wydanych zezwoleń (oraz powierzchnia w ha) przez ministra spraw wewnętrznych i administracji na nabycie nieruchomości gruntowych w latach 2000–2007 roku według państwa pochodzenia

Państwo		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ogółem	a	1478	1536	1595	1580	1065	592	532	525
	b	3658,9	3628,7	4884,1	4718,5	2691,6	1786,19	575,14	435,69
Afganistan	a	–	–	–	–	1	–	–	–
	b	–	–	–	–	0,058	–	–	–
Algieria	a	–	–	1	–	–	–	–	–
	b	–	–	0,077	–	–	–	–	–
Angola	a	–	–	–	–	–	–	1	–
	b	–	–	–	–	–	–	0,088	–
Arabia Saudyjska	a	1	–	–	–	2	–	–	–
	b	0,092	–	–	–	1,866	–	–	–
Argentyna	a	–	–	–	1	–	–	1	–
	b	–	–	–	0,042	–	–	0,048	–
Armenia	a	3	4	3	1	6	10	6	9
	b	0,156	0,555	0,155	0,031	1,035	0,924	0,683	1,45
Australia	a	1	5	1	2	4	–	2	3
	b	0,124	1,152	0,139	2,048	1,389	–	0,229	0,333
Austria	a	60	–	70	85	53	28	29	28
	b	49,562	–	124,482	92,307	71,519	35,191	48,988	4,922
Azerbejdżan	a	–	–	–	–	–	2	1	2
	b	–	–	–	–	–	0,142	0,051	0,133
Bahama	a	–	58	–	–	1	–	–	–
	b	–	94,728	–	–	0,047	–	–	–
Bangladesz	a	–	–	–	–	1	–	–	–
	b	–	–	–	–	0,122	–	–	–
Belgia	a	55	38	36	54	33	23	15	7
	b	117,66	75,668	198,227	135,09	46,869	84,271	15,9	2,857
Bezpaństwowiec	a	–	–	1	–	–	–	1	1
	b	–	–	0,51	–	–	–	0,023	0,168
Białoruś	a	4	9	9	7	3	8	12	11
	b	1,847	2,307	0,861	2,394	0,213	12,347	5,196	10,509

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Bośnia i Herzegowina	a	–	–	–	–	–	–	–	1
	b	–	–	–	–	–	–	–	0,183
Brazylia	a	1	–	–	–	1	–	–	–
	b	0,074	–	–	–	0,008	–	–	–
Bułgaria	a	1	3	1	–	–	1	3	–
	b	0,086	1,216	0,304	–	–	0,033	0,515	–
Chiny	a	8	3	11	6	2	2	6	3
	b	3,23	0,251	4,089	0,893	1,121	0,413	3,114	0,416
Chorwacja	a	–	1	–	–	–	–	–	3
	b	–	0,21	–	–	–	–	–	0,066
Cypr	a	8	4	10	10	9	–	2	2
	b	16.095	15,03	28,417	10,835	19,979	–	1,075	6,807
Czechy	a	5	5	9	8	3	1	–	1
	b	2,373	5,512	29,277	5,218	0,735	0,19	–	0,38
Dania	a	77	68	69	69	45	13	10	8
	b	134,337	116,838	338,815	144,294	62,14	5,958	40,21	1,713
Egipt	a	–	1	–	–	1	–	–	2
	b	–	0,101	–	–	0,208	–	–	0,26
Ekwador	a	–	–	–	–	1	–	–	–
	b	–	–	–	–	0,092	–	–	–
Estonia	a	–	–	–	–	–	–	1	–
	b	–	–	–	–	–	–	0,024	–
Finlandia	a	17	12	22	18	6	2	2	4
	b	178,878	133,528	436,741	238,8	1,123	413,844	1,58	2
Francja	a	89	90	110	115	57	25	21	22
	b	461,723	340,423	222,589	191,62	237,352	325,508	37,262	23,167
Grecja	a	4	4	5	1	6	2	1	1
	b	12,14	1,029	1,198	0,057	5,031	10,181	0,033	28,253
Gruzja	a	–	–	–	–	–	–	1	–
	b	–	–	–	–	–	–	0,064	–
Hiszpania	a	8	19	23	16	13	7	12	4
	b	23,342	23,726	73,119	245,24	13,142	11,732	20,971	11,473
Holandia	a	229	297	301	275	149	58	43	41
	b	920,069	1199,65	888,14	1638,2	628,3	311,954	221,97	41,46
Indie	a	–	4	4	5	8	6	5	15
	b	–	0,65	0,398	1,772	1,09	4,567	0,318	1,684
Irak	a	–	–	–	–	–	–	–	1
	b	–	–	–	–	–	–	–	0,139
Iran	a	–	1	–	–	1	–	–	–
	b	–	2,533	–	–	0,123	–	–	–
Irlandia	a	7	8	5	11	11	4	6	9
	b	4,169	138,265	5,632	4,991	19,898	0,785	9,939	8,339
Islandia	a	–	1	–	–	–	–	–	–
	b	–	1,652	–	–	–	–	–	–
Izrael	a	2	3	6	6	4	–	2	1
	b	2,742	1,762	1,348	3,198	4,132	–	0,227	0,247
Japonia	a	4	2	2	8	1	1	2	–
	b	7,947	3,572	6,143	53,889	0,055	0,096	1,131	–
Jordania	a	–	1	–	–	–	1	–	–
	b	–	0,042	–	–	–	0,125	–	–

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Jugosławia	a	3	1	–	2	–	–	–	–
	b	1,712	0,303	–	0,158	–	–	–	–
Kanada	a	3	7	7	10	8	3	3	3
	b	8,696	9,269	25,363	7,953	9	3,071	2,4	0,484
Kazachstan	a	–	–	–	4	–	1	1	–
	b	–	–	–	2,192	–	0,1	0,01	–
Kenia	a	–	1	–	–	–	–	–	–
	b	–	0,022	–	–	–		–	–
Kolumbia	a	–	–	–	–	–	1	–	–
	b	–	–	–	–	–	0,023	–	–
Korea Poł.	a	8	3	3	2	2	4	3	4
	b	6,359	4,234	10,655	3,816	0,301	25,609	2,075	0,313
Królestwo Bahrajnu	a	–	–	–	1	1	–	–	–
	b	–	–	–	3,166	3,166	–	–	–
Kuwejt	a	–	–	–	1	1	–	1	–
	b	–	–	–	0,091	0,201	–	0,148	–
Liban	a	–	–	–	–	1	–	–	–
	b	–	–	–	–	0,277	–	–	–
Libia	a	–	–	–	–	2	1	–	–
	b	–	–	–	–	0,114	0,165	–	–
Lichtenstein	a	4	4	2	2	3	–	–	–
	b	1,489	6,684	6,081	0,289	7,14	–	–	–
Litwa	a	1	4	–	3	2	4	1	–
	b	0,179	1,297	–	0,775	2,08	2,37	0,197	–
Luksemburg	a	15	21	24	12	10	1	–	6
	b	121,85	63,3	103,45	63,171	92,707	0,4	–	8,898
Łotwa	a	–	1	–	–	–	–	–	–
	b	–	0,06	–	–	–	–	–	–
Macedonia	a	–	1	–	1	1	–	–	–
	b	–	0,201	–	0,379	0,83	–	–	–
Malezja	a	–	–	–	–	1	–	–	–
	b	–	–	–	–	0,984	–	–	–
Malta	a	3	2	3	3	–	–	–	–
	b	0,21	0,988	9,191	4,306	–	–	–	–
Mauritius	a	–	–	1	–	–	–	–	–
	b	–	–	0,103	–	–	–	–	–
Meksyk	a	–	–	–	–	1	–	–	–
	b	–	–	–	–	0,075	–	–	–
Mołdowa	a	1	–	1	–	3	2	–	1
	b	0,1	–	0,262	–	0,764	0,383	–	0,484
Mongolia	a	2	–	–	2	2	2	2	1
	b	0,284	–	–	0,122	0,115	0,094	0,853	0,5
Niemcy	a	547	520	503	513	357	216	145	133
	b	866,71	836,049	1381,853	1166,9	937,57	390,134	89,671	104,951
Nigeria	a	–	1	–	–	–	–	–	–
	b	–	0,25	–	–	–	–	–	–
Norwegia	a	26	10	13	8	6	2	4	2
	b	33,159	13,27	6,132	8,256	9,945	1,021	0,41	1,123
Nowa Zelandia	a	–	–	–	–	1	–	2	3
	b	–	–	–	–	0,199	–	0,317	2,131

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Pakistan	a	–	–	–	–	1	–	1	–
	b	–	–	–	–	0,347	–	0,048	–
Panama	a	–	–	1	–	–	–	–	–
	b	–	–	0,091	–	–	–	–	–
Portugalia	a	9	7	4	9	1	–	2	2
	b	3,411	67,268	13,973	58,083	15,95	–	0,476	3,244
RPA	a	–	–	1	–	1	–	–	1
	b	–	–	0,022	–	0,028	–	–	0,086
Rosja	a	12	13	13	14	15	19	9	14
	b	2,244	5,972	2,407	2,39	11,781	2,818	1,089	3,244
Rumunia	a	–	1	–	–	1	–	1	–
	b	–	0,104	–	–	0,112	–	0,08	–
Serbia i Czarnogóra	a	–	–	–	–	–	1	–	–
	b	–	–	–	–	–	0,05	–	–
Singapur	a	–	1	–	1	1	–	–	–
	b	–	1,117	–	1,154	0,072	–	–	–
Słowacja	a	2	1	2	3	7	2	–	1
	b	7,688	0,136	0,403	1,666	2,713	1,036	–	0,87
Słowenia	a	–	1	–	5	1	1	–	–
	b	–	0,135	–	6,72	7,55	0,302	–	–
Sri Lanka	a	–	–	–	–	1	–	–	–
	b	–	–	–	–	0,093	–	–	–
Syria	a	–	1	2	–	–	3	1	1
	b	–	0,075	0,125	–	–	1,283	0,068	0,135
Szwajcaria	a	17	17	28	19	13	10	9	5
	b	16,514	48,802	42,316	81,433	75,17	22,741	6,789	9,625
Szwecja	a	66	80	83	57	50	17	21	13
	b	118,92	72,155	405,058	156,044	203,93	21,017	4,024	28,368
Tajwan	a	–	–	–	–	–	–	1	–
	b	–	–	–	–	–	–	2,15	–
Turcja	a	6	6	6	–	3	1	4	5
	b	2,611	1,756	1,214	–	4,024	0,103	1,442	0,863
Tunezja	a	–	–	1	2	–	1	1	–
	b	–	–	0,032	0,16	–	0,002	0,237	–
Ukraina	a	18	13	20	16	38	30	44	53
	b	3,1	1,742	3,761	8,103	6,148	6,409	12,561	12,313
USA	a	73	82	76	81	30	21	25	17
	b	119,997	199,172	158,809	196,724	36,52	4,301	6,287	12,473
Uzbekistan	a	–	–	–	–	–	–	1	–
	b	–	–	–	–	–	–	0,086	–
Węgry	a	1	3	4	1	1	–	1	1
	b	0,1	1,848	42,298	0,15	5,68	–	0,053	0,18
W. Brytania	a	28	38	45	48	33	28	42	38
	b	48,42	46,496	203,83	96,372	51,098	58,669	29,762	69,431
Wietnam	a	5	2	3	3	3	7	14	20
	b	0,57	0,097	0,166	0,635	1,612	1,123	1,358	1,957
Włochy	a	44	52	50	58	39	19	8	20
	b	367,96	85,528	105,868	76,141	84,962	23,413	2,9	26,346
Wyspy Dziewicze	a	–	–	–	1	1	1	–	–
	b	–	–	–	0,22	0,385	1,295	–	–

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Wyspy Kanałowe – W. Brytania	a	–	–	–	–	–	–	–	1
	b	–	–	–	–	–	–	–	0,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców za lata 1999–2007, www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html.

Tabela 6

Liczba wydanych zezwoleń (oraz powierzchnia w m^2) przez ministra spraw wewnętrznych i administracji na nabycie lokali w latach 2000–2007 roku według państwa pochodzenia

Państwo		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ogółem	a	138	139	179	207	126	38	52	46
	b	31 954	225 305,2	149 201,5	341 126,7	65 734,21	6 258,74	3 313,63	2 891,7
Algieria	a	–	–	–	–	2	–	–	–
	b	–	–	–	–	95,87	–	–	–
Armenia	a	2	1	5	4	2	4	5	3
	b	85,73	142,9	255,62	276,7	92,1	150,86	244,39	145,15
Australia	a	–	–	–	–	1	–	–	–
	b	–	–	–	–	112,43	–	–	–
Austria	a	7	9	5	6	8	–	–	–
	b	291,11	2 536,82	207,55	3 245,54	2 1564,36	–	–	–
Azerbejdżan	a	–	–	–	–	–	–	–	2
	b	–	–	–	–	–	–	–	198,4
Bahama	a	–	–	–	1	–	–	–	–
	b	–	–	–	6 261,9	–	–	–	–
Belgia	a	1	1	5	3	1	–	–	–
	b	75	79,1	2 292,32	155,29	288	–	–	–
Bezpaństwowiec	a	–	1	–	1	1	–	–	1
	b	–	22,6	–	38,33	69,57	–	–	53,92
Białoruś	a	3	2	2	1	5	3	2	6
	b	105,37	186,8	126,95	69,2	275,18	261,51	134,53	451,9
Bułgaria	a	–	–	–	–	–	1	–	–
	b	–	–	–	–	–	71	–	–
Chiny	a	1	–	–	–	1	3	1	2
	b	172,8	–	–	–	58,69	373,55	52	64,06
Chile	a	–	–	–	–	–	–	1	–
	b	–	–	–	–	–	–	51,9	–
Chorwacja	a	1	–	–	–	–	–	–	–
	b	145	–	–	–	–	–	–	–
Cypr	a	3	–	2	–	–	–	–	–
	b	1 945,81	–	2 695,53	–	–	–	–	–
Czechy	a	1	–	1	1	2	–	–	–
	b	34,4	–	61,2	62,225	1 501,46	–	–	–
Dania	a	1	4	7	13	5	–	–	–
	b	37,32	398,48	34 525,97	41 128,66	1 734,21	–	–	–

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Egipt	a	–	–	–	–	1	–	–	–
	b	–	–	–	–	18,88	–	–	–
Filipiny	a	–	–	–	–	–	–	1	–
	b	–	–	–	–	–	–	71,2	–
Finlandia	a	–	–	–	3	–	–	–	–
	b	–	–	–	107,743	–	–	–	–
Francja	a	–	1	8	9	1	–	–	–
	b	–	85,2	876,95	12 658,12	354,98	–	–	–
Grecja	a	4	3	1	3	–	–	–	–
	b	447,67	243,01	15,85	165,67	–	–	–	–
Gruzja	a	–	1	–	–	1	–	–	–
	b	–	83,8	–	–	88,2	–	–	–
Hiszpania	a	–	1	1	3	2	1	–	–
	b	–	119,87	128,61	323,86	147,72	3 713,45	–	–
Holandia	a	3	21	21	13	9	–	–	–
	b	212,69	208 270	91 949,33	204 202,9	30 181,52	–	–	–
Indie	a	–	1	1	–	1	–	–	–
	b	–	45,64	1688	–	158,25	–	–	–
Indonezja	a	–	–	–	–	–	–	1	–
	b	–	–	–	–	–	–	75,2	–
Irak	a	–	–	–	–	–	–	1	–
	b	–	–	–	–	–	–	47,79	–
Irlandia	a	1	2	2	–	–	–	–	–
	b	295,56	320,72	297,59	–	–	–	–	–
Izrael	a	–	–	1	–	–	–	–	–
	b	–	–	42,9	–	–	–	–	–
Japonia	a	–	–	–	1	1	–	–	–
	b	–	–	–	32,809	53,8	–	–	–
Jemen	a	–	–	1	–	–	–	–	–
	b	–	–	38,3	–	–	–	–	–
Jordania	a	–	–	–	–	1	–	–	–
	b	–	–	–	–	47,9	–	–	–
Kanada	a	–	–	–	–	1	–	–	3
	b	–	–	–	–	109,84	–	–	181,28
Litwa	a	–	1	2	2	–	–	–	–
	b	–	50,52	143,78	119,79	–	–	–	–
Luksemburg	a	–	–	–	2	–	–	–	–
	b	–	–	–	166,32	–	–	–	–
Macedonia	a	–	–	–	1	–	–	–	–
	b	–	–	–	66,61	–	–	–	–
Malezja	a	–	–	–	–	–	1	–	–
	b	–	–	–	–	–	188,8	–	–
Malta	a	–	–	–	–	1	–	–	–
	b	–	–	–	–	219,29	–	–	–
Mauritius	a	1	1	–	–	–	–	–	–
	b	40,86	40,86	–	–	–	–	–	–

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Meksyk	a	1	–	–	–	–	–	–	–
	b	74	–	–	–	–	–	–	–
Mołdowa	a	–	–	1	–	–	–	–	–
	b	–	–	38,9	–	–	–	–	–
Mongolia	a	1	–	1	–	–	–	–	–
	b	49,32	–	50,4	–	–	–	–	–
Niemcy	a	60	43	53	68	32	–	–	–
	b	7 157,65	6 636,19	7 796,54	12 184,67	4 753,4	–	–	–
Norwegia	a	2	2	–	2	2	–	–	–
	b	75,46	126,61	–	91,04	189,6	–	–	–
Portugalia	a	5	–	–	–	1	–	–	–
	b	3 132,12	–	–	–	55,68	–	–	–
Rosja	a	3	8	7	8	12	6	10	5
	b	94,45	487,77	430,62	1 477,16	664,99	279,69	580,62	200,27
Serbia i Czarnogóra	a	–	–	–	–	–	–	3	–
	b	–	–	–	–	–	–	218,8	–
Singapur	a	–	–	–	–	–	–	–	1
	b	–	–	–	–	–	–	–	71,95
Słowenia	a	–	–	1	–	–	–	–	–
	b	–	–	28,8	–	–	–	–	–
Syria	a	1	–	1	–	–	–	2	–
	b	113,49	–	48,8	–	–	–	125,63	–
Szwajcaria	a	–	1	1	2	–	–	–	–
	b	–	36,1	60,8	1 477,16	–	–	–	–
Szwecja	a	15	15	18	20	9	–	–	–
	b	1 383,67	1 677,66	981	1 254,72	491,86	–	–	–
Tajwan	a	–	–	–	–	1	–	–	–
	b	–	–	–	–	18	–	–	–
Tunezja	a	–	–	1	–	–	–	–	–
	b	–	–	49,7	–	–	–	–	–
Turcja	a	–	–	3	–	–	1	2	–
	b	–	–	213,6	–	–	97,78	137,66	–
Ukraina	a	6	6	11	14	9	14	18	18
	b	430,92	294,7	638,37	812,06	437,35	776,41	1 178,94	1 104,23
USA	a	9	3	4	7	3	3	3	3
	b	14 408,97	459,62	289,91	2 369,09	208,17	272,69	260,8	268,43
Węgry	a	–	–	1	–	–	–	–	–
	b	–	–	60,6	–	–	–	–	–
W. Brytania	a	3	4	3	10	5	–	–	–
	b	225,8	2345,6	459,5	46 466,75	1 392,36	–	–	–
Wietnam	a	–	2	2	–	2	1	2	2
	b	–	239,95	226,86	–	104,13	73	133,38	152,11
Włochy	a	3	5	6	9	3	–	–	–
	b	918,83	374,65	2 500,69	7 194,41	246,39	–	–	–

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców za lata 1999–2007, www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html.

Tabela 7

Liczba wydanych zezwoleń (oraz powierzchnia w ha) przez ministra spraw wewnętrznych i administracji na nabycie akcji lub udziałów w spółkach będących właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości w latach 2000–2007 roku według państwa pochodzenia. Dane te nie dotyczą zezwoleń na nabycie lub objęcie udziałów lub akcji w spółkach będących właścicielem lokali

Państwo		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ogółem	a	389	372	440	400	172	33	18*	12
	b	5079,12	6490,7	8922,3	7280,1	7586,61	541,53	74,09	131,23
Antyle Holenderskie	a	–	–	–	–	1	–	–	–
	b	–	–	–	–	5056,05	–	–	–
Aruba	a	–	–	–	–	1	–	–	–
	b	–	–	–	–	11,83	–	–	–
Australia	a	–	1	–	–	–	–	–	–
	b	–	0,35	–	–	–	–	–	–
Austria	a	17	20	15	26	9	–	–	–
	b	202,41	143,45	67,86	142,1	56,03	–	–	–
Belgia	a	21	21	18	18	4	–	–	–
	b	64,33	188,86	62,04	1275,4	8,69	–	–	–
Belize	a	–	–	–	–	–	1	–	–
	b	–	–	–	–	–	0,39	–	–
Bezpaństwowiec	a	–	–	–	–	1	–	–	–
	b	–	–	–	–	1,58	–	–	–
Brazylia	a	1	–	–	1	–	–	–	–
	b	0,00	–	–	1,25	–	–	–	–
Chiny	a	–	–	–	–	1	1	1	–
	b	–	–	–	–	1,05	0,68	0,06	–
Chorwacja	a	1	–	–	–	–	–	1	–
	b	0,03	–	–	–	–	–	1,7	–
Cypr	a	2	4	3	6	2	–	–	–
	b	11,47	6,92	18,56	45,95	13,83	–	–	–
Czechy	a	2	2	3	1	–	–	–	–
	b	12,06	1,16	5,1	1,56	–	–	–	–
Dania	a	11	19	16	8	6	–	–	–
	b	61,08	139,92	98,07	11,5	8,92	–	–	–
Finlandia	a	7	10	4	5	1	–	–	–
	b	186,32	887,76	92,3	17,5	28,65	–	–	–
Francja	a	26	29	22	24	14	–	–	–
	b	241,86	1802	268,37	210,26	948,05	–	–	–
Grecja	a	–	–	–	1	–	–	–	–
	b	–	–	–	11,07	–	–	–	–
Hiszpania	a	2	10	10	7	–	–	–	–
	b	20,84	137,13	56,08	50,01	–	–	–	–
Holandia	a	78	63	101	65	15	–	–	–
	b	564,56	555,95	4432,7	1730,6	202,63	–	–	–
Indie	a	3	–	–	–	1	–	–	–
	b	6,74	–	–	–	3,79	–	–	–

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Irlandia	a	3	3	1	4	2	–	–	–
	b	1,33	20,18	3,64	14,08	22,21	–	–	–
Islandia	a	–	–	–	–	1	–	–	–
	b	–	–	–	–	0,54	–	–	–
Izrael	a	2	5	1	1	2	1	4	–
	b	26,38	4.01	3,98	0,3	7,55	15,49	7,23	–
Japonia	a	–	–	2	1	13	1	1	2
	b	–	–	40,96	2,67	88,31	6	3,62	66,53
Kazachstan	a	–	–	–	–	–	–	–	1
	b	–	–	–	–	–	–	–	0,68
Kanada	a	1	4	4	4	3	1	1	2
	b	0,74	14,94	10,15	60,55	26,63	4,48	0,49	3,66
Korea Poł.	A	–	1	2	2	4	–	1	1
	b	–	1,25	16,99	24,28	32,56	–	5,88	4,49
Liban	a	–	–	–	–	1	–	–	–
	b	–	–	–	–	3,27	–	–	–
Libia	a	–	–	1	–	–	–	–	–
	b	–	–	3,27	–	–	–	–	–
Lichtenstein	a	1	–	–	1	–	–	–	–
	b	4,37	–	–	0,39	–	–	–	–
Luksemburg	a	13	7	10	15	8	–	–	–
	b	176,13	72,04	330,1	92,17	460,66	–	–	–
Malta	a	–	–	1	3	–	–	–	–
	b	–	–	2	8,56	–	–	–	–
Mołdowa	a	–	–	1	–	1	–	–	–
	b	–	–	0,14	–	0,14	–	–	–
Niemcy	a	109	94	115	102	37	–	–	–
	b	1830,38	1908,9	2367,3	1300,6	115,94	–	–	–
Norwegia	a	8	5	6	3	–	–	–	–
	b	30,06	66,58	74,38	13,01	–	–	–	–
Panama	a	–	–	–	–	1	–	–	–
	b	–	–	–	–	2,49	–	–	–
Peru	a	–	–	–	–	1	–	–	–
	b	–	–	–	–	1,83	–	–	–
Portugalia	a	1	2	2	3	–	–	–	
	b	18,58	3,44	2,84	22,51	–	–	–	
Rosja	a	1	–	–	1	1	6	–	–
	b	0,06	–	–	1,05	31,24	18,42	–	–
Singapur	a	–	–	1	–	–	1	–	–
	b	–	–	27,3	–	–	28,41	–	–
Słowacja	a	1	–	–	–	–	–	–	–
	b	1,08	–	–	–	–	–	–	–
Słowenia	a	–	1	1	1	–	–	–	–
	b	–	7,33	7,55	6,89	–	–	–	–
Szwajcaria	a	5	6	8	11	8	3	2	1
	b	60,9	43,65	37,6	302,66	24,34	17,94	4,41	0,7
Szwecja	a	12	18	28	13	5	–	–	–
	b	702,68	66,07	179,53	203,86	4,12	–	–	–

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Tajwan	a	–	–	–	–	1	1	1	–
	b	–	–	–	–	1,3	0,06	0,2	–
Turcja	a	2	1	–	4	7	–	1	–
	b	4,82	0,29	–	8,68	182,77	–	26,44	–
Ukraina	a	–	–	–	1	–	3	–	–
	b	–	–	–	3,09	–	228,22	–	–
USA	a	32	21	27	36	10	14	6	4
	b	377,74	292,96	237,29	1310,3	153,94	221,44	23,88	54,82
Węgry	a	1	–	–	1	–	–	–	–
	b	5,98	–	–	25,74	–	–	–	–
W. Brytania	a	10	7	13	10	10	–	–	–
	b	378,02	37,31	299,89	77,84	85,67	–	–	–
W. Brytania – Chanel Islands	a	–	–	–	–	1	–	–	–
	b	–	–	–	–	0,54	–	–	–
Włochy	a	16	18	24	21	–	–	–	–
	b	94,2	88,21	176,27	303,58	–	–	–	–
Wyspa Man	a	–	–	–	–	–	–	1	–
	b	–	–	–	–	–	–	0,2	–
Wyspy Dziewicze	a								1
	b								0,36

* W sprawozdaniu z 2006 roku, w tym punkcie, występuje rozbieżność. Na str. 43 podano, iż łącznie wydano 20 zezwoleń, ale 18 z nich dotyczyło nabycia akcji lub udziałów w spółkach będących właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości gruntowych, a 2 nabycia udziałów lub akcji w spółkach będących właścicielem lokali. Z kolei na str. 88 – widnieje liczba 20 zezwoleń wydanych na zakup akcji lub udziałów w spółkach będących właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości gruntowych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców za lata 1999–2007, www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html.

Tabela 8

Powierzchnia nieruchomości gruntowych (w tym rolnych) nabytych przez cudzoziemców (osoby fizyczne i prawne) na podstawie zezwolenia i bez konieczności posiadania zezwolenia według państwa pochodzenia w latach 2000–2007 (w ha)

Państwo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006**	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Afganistan	–	0,13	0,08	–	0,09	–	–	–
Albania	–	–	0,05	–	–	–	–	–
Algieria	0,04	0,25	0,02	0,6	–	0,18	0,14	0,23
Angola	–	0,04	–	–	–	–	0,39	0,09
Arabia Saudyjska	–	–	0,41	–	0,23	–	–	–
Argentyna	–	–	–	–	0,02	–	3,43	–
Armenia	9,74	0,46	1,51	0,06	1,47	1,35	2,53	2,98
Australia	–	1,66	–	0,36	0,31	0,57	0,63	0,34

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Austria	24,77	52,24	79,9	46,6	92,77	282,17	320,75	206,58
Azerbejdżan	–	–	0,19	–	–	–	0,1	0,05
Bahama	–	–	20,89	–	–	–	–	–
Bangladesz	0,16	–	–	–	0,2	–	–	–
Belgia	58,66	49,57	28,56	134,77	98,06	141,95	268,19	98,11
Belize	–	–	–	–	0,12	–	–	–
Bezpaństwowiec	0,21	0,64	–	1,12	0,81	–	0,88	0,16
Białoruś	2,94	1,5	1,66	4,9	0,93	0,75	3,92	14,4
Bośnia i Hercegowina	0,15	–	–	–	0,09	0,35	0,09	–
Brazylia	–	0,07	–	–	–	0,01	0,9	–
Bułgaria	0,92	1,29	0,27	0,13	1,93	0,67	1,61	3,84
Chile	–	–	–	0,07	–	–	1,6	–
Chiny	3,8	0,42	1,36	1,61	5,78	3,12	9,35	17,82
Chorwacja	0,57	–	0,83	0,08	0,11	0,15	0,34	0,35
Cypr	6,83	11,64	5,27	5,41	53,96	8,89	120,11	256,48
Czechy	8,4	1,37	3,9	1,87	2,82	11,59	28,07	29,88
Dania	81,57	115,19	76,98	189,58	78,64	136,02	224,61	210,21
Egipt	0,04	–	0,14	–	–	–	0,49	–
Ekwador	–	–	–	–	0,09	–	–	–
Estonia	–	0,1	–	–	–	–	2,27	8,16
Etiopia	–	–	0,12	0,05	–	–	–	–
Finlandia	162,17	161,01	252,33	128,52	9,26	3,03	11,33	28,82
Francja	99,93	145,02	169,2	134,61	106,24	343,36	203,25	329,17
Ghana	–	–	–	0,12	–	–	–	–
Grecja	2,8	0,6	0,93	0,92	1,73	6,11	6,9	5,91
Gruzja	–	–	0,07	–	–	–	0,06	–
Gujana	–	–	–	–	0,42	–	–	–
Hiszpania	23,05	26,6	5,15	244,74	66,83	127,39	197,46	329,96
Holandia	461,19	465,86	810,99	737,82	744,09	512,76	1050,91	1177,01
Indie	1,34	1,56	2,3	1,8	1,98	1,16	2,77	3,03
Irak	–	0,07	–	0,04	0,66	–	–	0,18
Iran	0,12	2,53	–	–	0,12	0,08	–	0,93
Irlandia	1,5	12,01	4,48	12,11	12,84	36,97	205,47	1639,91
Islandia	–	1,92	–	–	–	4,09	–	5,88
Izrael	3,74	1,73	0,01	14,36	4,8	15,78	9,75	53,48
Japonia	5,52	3,62	6,25	54,11	25,25	23,79	7,08	0,2
Jemen	–	0,07	–	–	–	–	–	0,23
Jersey	–	–	–	–	–	–	–	0,81
Jordania	0,04	–	0,34	0,16	–	–	0,41	–
Jugosławia	2,94	0,39	1,35	0,22	–	0,05	–	8,17
Kanada	1,12	3,31	2,64	3,88	18,26	0,29	4,11	–
Kazachstan	0,12	0,07	0,18	0,59	–	0,10	–	–

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Kenia	–	0,02	3,80	–	–	–	–	–
Kolumbia	–	–	–	–	–	0,02	–	–
Kongo	–	–	0,16	–	–	–	–	–
Korea Poł.	23,62	1,5	0,63	24,74	0,26	0,08	159,86	28,46
Korea Pół.	–	–	–	–	–	32,09	–	–
Kuba	–	0,32	0,63	–	–	–	–	–
Kuwejt	–	–	–	–	0,09	–	–	–
Liban	0,19	–	0,62	–	0,28	1,05	1,08	–
Libia	–	–	–	0,05	0,08	0,38	0,72	–
Lichtenstein	2,99	3,34	2,47	0,29	25,48	5,6	8,59	20,01
Litwa	0,3	0,61	2,47	1,16	19,21	2,69	11,97	4,46
Luksemburg	11,73	65,88	108,17	148,51	141,07	193,12	153,47	489,61
Łotwa	–	0,49	–	0,51	–	–	0,02	0,17
Macedonia	–	–	–	0,52	–	0,12	0,22	0,78
Mali	–	0,28	0,20	–	–	–	–	–
Malta	0,79	0,05	2,49	6,17	0,09	–	–	22,19
Maroko	–	0,06	–	–	0,06	–	0,1	–
Mauritius	–	–	0,10	–	–	0,43	–	–
Meksyk	–	0,12	–	–	0,44	–	–	0,07
Mołdowa	0,08	0,36	0,76	0,1	0,35	0,8	0,26	0,63
Mongolia	0,25	–	0,46	0,12	0,05	0,58	0,9	0,16
Niemcy	594,32	579,62	570,12	831,26	617,79	1026,86	882,7	1042,12
Nigeria	–	–	–	–	–	–	0,27	0,09
Norwegia	30,78	2,92	19,25	8,08	1,77	12,97	28,75	27,81
Nowa Zelandia	–	–	–	–	0,2	–	0,32	0,5
Pakistan	0,63	0,07	–	–	–	0,63	0,05	2,36
Panama	–	10,1	–	–	–	–	–	–
Peru	0,07	–	–	–	–	–	–	–
Portugalia	–	2,92	9,21	31,18	21,54	0,39	31,19	28,92
RPA	–	–	0,23	–	–	0,22	–	0,04
Rosja	5,63	16,92	14,37	9,48	13,3	10,59	20,96	17,73
Rumunia	–	–	0,1	–	0,11	0,33	0,04	0,94
Senegal	–	–	0,3	–	–	–	–	–
Serbia*	–	–	0,15	–	0,2	–	–	0,16
Serbia i Czarnogóra	–	–	–	–	0,03	0,05	0,93	–
Singapur	–	–	–	–	0,07	–	–	0,77
Słowacja	7,78	0,75	0,65	1,61	2,28	9,1	2,32	1,51
Słowenia	0,04	0,14	–	6,33	8,55	5,17	1,06	1,38
Sri Lanka	–	–	0,02	–	–	–	–	–
Syria	1,55	2,35	1,28	0,55	–	0,07	0,71	0,2
Szwajcaria	15,3	20,26	30,76	53,25	46,4	74,49	130,02	74,01
Szwecja	70,53	65,9	35,21	171,31	114,03	116,45	151,61	118,48
Tadżykistan	–	–	–	–	0,64	–	–	–

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Tajlandia	–	–	–	–	0,03	–	–	–
Tajwan	–	–	–	–	–	–	–	2,15
Tanzania	–	–	–	0,28	–	–	–	–
Turcja	2,22	2,57	1,25	1,21	2,97	4,94	0,96	6,04
Tunezja	–	–	0,16	0,48	–	–	–	0,7
Ukraina	8,46	15,12	6,91	6,37	5,79	10,43	223,12	21,19
Urugwaj	–	–	–	0,25	–	–	–	–
USA	106,59	103,93	95,75	67,27	38,79	47,18	116,21	110,31
Uzbekistan	0,28	–	–	–	–	–	0,07	–
Węgry	0,55	1,41	6,29	2,54	0,17	3,8	2,42	4,09
W. Brytania	83,02	35,63	106,4	12,99	108,77	84,12	294	157,21
W. Brytania – Channel Islands	–	–	–	–	–	4,09	0,44	–
Wietnam	4,3	2,18	9,87	6,87	8,69	12,13	13,08	16,7
Włochy	320,93	51,83	44,65	61,08	172,76	139,31	143,14	266,65
Wyspy Dziewicze	–	–	–	0,59	–	–	–	40,76
Zambia	–	–	0,08	–	–	–	–	–
Zimbabwe	–	–	0,53	–	–	–	–	–

* W ten sposób ujęto dane w sprawozdaniu ministra spraw wewnętrznych i administracji za 2002 i 2004 rok, mimo, iż Serbia nie była jeszcze niepodległym państwem. Swą niezależność osiągnęła 5 czerwca 2006 roku w wyniku rozpadu Serbii i Czarnogóry.
** Dotyczy to także nabycia drugich domów przez obywateli EOG.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców za lata 1999–2007, www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html.

Tabela 9

Powierzchnia lokali (w m^2) nabytych przez cudzoziemców (osoby fizyczne i prawne) na podstawie zezwolenia i bez konieczności posiadania zezwolenia według państwa pochodzenia w latach 2000–2007

Państwo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Afganistan	–	69,8	–	–	–	60,41	–	–
Albania	–	–	–	52,07	–	–	126,94	22,2
Algieria	–	143,29	109,18	151,27	95,95	110,84	167,8	39,34
Angola	66,5	–	–	97,45	–	–	–	–
Arabia Saudyjska	–	–	–	27,07	–	–	–	–
Argentyna	103,06	–	81,2	–	–	–	–	–
Armenia	620,22	320,93	664,7	422,17	493,94	492,6	357,1	2 318,71
Australia	134,55	67,55	20,13	196,21	312,29	508,55	309,49	6 343,61
Austria	1 963,92	2 760,87	4 231,96	1 428,99	3 314,9	2 755,88	4 469,38	6 202,66
Azerbejdżan	52	76,4	–	40	–	16,96	–	198,4
Bahama	–	–	–	554,19	–	–	–	–

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Bangladesz	–	–	–		40	–	–	–
Belgia	467,45	119,09	1 610,45	1 386,2	2 986,99	849,76	115 795,69	1 992,42
Belize	–	–	–	–	88,49	–	–	–
Benin	–	56	–	–	–	–	28,49	–
Bezpaństwo-wiec	179,97	194,16	68,83	155,69	37	1 424,08	161,47	177,42
Białoruś	717,72	296,5	550,9	193,4	873,8	–	1 623,35	2 464,74
Birma	–	–	–	–	–	76,22	–	61,2
Boliwia	60,4	–	–	–	–	–	53,05	–
Bośnia i Herce-gowina	56,87	–	–	114,63	–	–	206,93	40,6
Bułgaria	128,6	273,96	53,55	179,9	430,99	257,57	307,25	656,57
Brazylia	–	–	–	–	–	–	104,45	110,5
Chile	–	–	–	–	–	53	142,63	–
Chiny	377,01	561,72	387,79	126,57	319,4	101,84	1 016,21	1 577,07
Chorwacja	299,38	172,57	–	–	217,2	132,25	404,69	601,59
Cypr	56,6	–	183,6	89,54	200,72	70,07	410,05	14 189,14
Czechy	243,48	129,09	381,51	1 267,57	135,6	424,87	602,96	824,13
Dania	351,81	480,28	3 704,24	968,66	2 371,92	3 096,88	7 522,58	5 844,23
Egipt	–	–		–	37,76	371,9	–	386,69
Ekwador	44,55	–	47,38	–	–	44	173,5	28,01
Estonia	50,58	–		81,72	–	26,84	–	160,18
Etiopia	–	–	206,3	–	–	–	–	–
Filipiny	–	–	–	45,5	–	–	71,2	–
Finlandia	223,34	37,6	246,18	11 038,98	61,97	1 036,66	828,04	535,18
Francja	741,93	854,53	1 440,35	5 975,66	3 874,97	5 555,09	280 413,43	19 760,84
Grecja	351,63	164,53	96,08	343,26	510,14	1 496,64	1 020,77	715,12
Gruzja	–	68,5	116,30	–	–	281,17	90,81	–
Gujana	–	55,8	–	–	–	–	–	–
Gwatemala	–	–	–	–	–	–	42,56	–
Gwinea	–	–	–	—	–	–	36,9	146,25
Hiszpania	296,04	245,7	7 339,12	564,95	1 028,97	7 968,76	18 135,1	27 887,46
Holandia	1 556,78	106 746,62	55 440,65	27 600,21	133 544,42	35 577,24	16 453,94	103 035,14
Indie	78,15	325,72	546,38	37,79	816,34	724,32	1 103,11	533,05
Indonezja	–	–	–	–	–	–	75,2	128,04
Irak	–	–	–	52,11	–	–	298,59	242,6
Iran	–	–	–	–	52,8	–	43,44	187,2
Irlandia	422,95	261,23	537,29	533,33	2 968,07	7 829,48	21 719,57	50 568,1
Islandia	–	–	–	–	–	–	192,14	93,75
Izrael	706,5	112,15	1 418,75	635,61	59,59	116,69	643,1	1 191,21
Japonia	–	237,64	–	425,97	320,78	295,98	97,18	634,55
Jemen	–	23,02	72,01	32,5	–	229,05	71,09	–
Jordania	33,97	276,92	97,76	–	42,02	361,29	68,15	201,52
Jugosławia	231,81	181,45	486,70	94,42	38,51	–	–	–
Kambodża	–	–	–	–	–	–	80,16	–
Kamerun	–	–	–	–	61,16	–	–	100,94
Kanada	201,77	218,36	648,72	233,2	399,08	290,98	953,93	1 836,47

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Kazachstan	263,12	–	101,60	56,02	170,6	–	334,43	748,34
Kenia	–	–	89,90	74,1	95,3	–	–	50,94
Kirgistan	–	–	–	–	80,4	–	–	70
Kolumbia	46,8	–	–	–	84,42	25,98	–	366,02
Kongo	–	–	–	46,2	89,42	–	–	199,36
Korea Poł.	–	–	40,80	–	–	48,09	236,69	1 168,98
Korea Pół.	–	–	–	–	–	53,7	26,65	–
Kuba	84,3	–	95,80	–	–	–	–	169,28
Kuwejt	–	–	62,69	–	–	–	–	–
Liban	36,68	35,56	–	–	103,5	–	–	179,7
Libia	47,33	–	–	–	300,1	–	46,8	–
Lichtenstein	–	–	984,50	–	8 632,3	–	–	137,39
Litwa	288,55	18,6	300,8	112,75	672,29	495,69	24 448,28	1 985,02
Luksemburg	–	87	–	537,2	228,06	24 635,12	3 231,4	81 124,32
Łotwa	71,5	–	207	164,2	31,81	50,8	101,05	327,83
Macedonia	37,61	–	–	66,61	75,67	51,14	–	133,71
Madagaskar	–	–	–	43,40	–	–	–	–
Malezja	–	–	–	–	–	–	47,32	166,97
Malta	–	–	260,82	–	219,29	–	–	–
Maroko	–	–	–	–	–	365,45	–	–
Mauritius	40,86	167,16	–	–	–	–	–	–
Meksyk	–	107,06	153,53	–	–	–	194,98	134,89
Mołdowa	73,94	106,89	38,90	–	42,42	–	–	44,67
Mongolia	93,57	–	516,09	81,7	294,87	123,86	105,5	564,09
Nepal	–	–	–	–	–	36,99	477,21	–
Niemcy	11 611,52	9 885,27	10 597,42	11 930,16	28 619,52	28 757,17	73 373,56	83 259,38
Nigeria	40,2	–	–	128,5	112,5	–	110,31	314,83
Nikaragua	41,16	67,44	51,10	–	–	–	–	–
Norwegia	856,54	774,44	2 662,04	289,64	2 404,72	1 923,05	3 440,13	5 077,73
Nowa Zelandia	81,9	93,34	–	144,74	35,64	58,93	127,76	26,32
Pakistan	–	–	129	–	–	–	–	37,5
Panama	217,6	–	–	–	–	–	–	54,57
Peru	–	–	–	–	–	–	–	57,32
Portugalia	–	–	96,37	37,1	55,68	2 258,99	1 107,39	982,39
RPA	–	–	–	61,90	–	12,53	121,09	566,65
Rosja	1 499,21	1 830,66	1 308,31	7 656,56	2 303,26	3 117,47	2 973,99	4 475,58
Rumunia	–	58,28	142,22	52,25	–	317,63	158,69	263,76
Saint Kitts and Nevis	–	–	–	–	–	–	–	195,47
Saint Vincent i Grenadyny	–	–	–	–	–	–	158,34	–
Sierra Leone	–	–	–	–	–	–	104,39	–
Serbia*	–	–	–	–	161,49	–	–	466,84
Serbia i Czarnogóra	–	–	–	–	–	212,89	228,85	–
Singapur	319,57	–	–	–	318,99	266,15	–	159,26

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Słowacja	197,3	53	229,94	186,02	124,50	380,18	374,84	1 556,19
Słowenia	–	–	252,49	120,97	–	–	144,2	180,98
Somalia	–	–	–	–	–	–	52,56	–
Sri Lanka	–	–	–	20,2	–	–	–	35,6
Sudan	–	–	–	–	89,84	–	–	–
Syria	74,61	63,71	135,69	147,75	250,32	138,05	112,88	84,59
Szwajcaria	396,69	441,36	206,7	354,2	546,05	372,64	1 355,99	1 154,48
Szwecja	2 930,15	2 941,73	2 941,39	2 559,65	2 967,27	3 572,52	4 821,35	9 352,38
Tajlandia	–	–	–	–	–	–	–	59,97
Tajwan	–	–	–	–	–	165,75	–	–
Tanzania	–	66,21	–	–	–	–	–	–
Turcja	109,18	–	261,11	712,33	203,69	153,01	997,89	473,04
Tunezja	226,8	–	42,26	88,03	69,4	333,14	–	100,65
Ukraina	1 622,59	1 632,39	4 388,64	3 423,94	3 607,62	3 890,77	5 830,55	8 234,33
USA	9 419,91	2 364,65	2 263,66	2 555,56	8 535,71	3 644,75	6 263,5	11 426,14
Urugwaj	–	–	–	–	–	349,05	61,49	–
Uzbekistan	–	–	57,58	–	–	73,8	–	–
Wenezuela	–	–	–	–	–	–	–	91,36
Węgry	–	141,02	340,83	465,32	36,88	302,29	493,84	342,15
W. Brytania	1 890,56	2 073,93	4 357,1	4 389,15	11 671,01	13 325,68	44 816,92	50 038,08
W. Brytania – Channel Islands	–	–	–	–	–	–	138,9	–
Wietnam	2 130,8	1 490,14	1 858,73	684,66	729,41	1 007,72	2 991,89	6 271,09
Włochy	1 918,71	2126	3 037,97	5 560,21	5 588,60	8 959,97	7 118,72	8 413,02
Wyspy Dziewicze	–	–	–	–	159,41	–	389,84	–
Wyspy św. Tomasza	–	–	50,51	–	–	–	–	–
Zambia	–	–		–	27,06	–	–	73,18
Zimbabwe	–	–	–	–	–	–	52,2	114,91

* W ten sposób ujęto dane w sprawozdaniu ministra spraw wewnętrznych i administracji za 2004 rok, choć Serbia nie była jeszcze niepodległym państwem.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców za lata 1999–2007, www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html.

Tabela 10

Liczba wpisów dotycząca nabycia lub objęcia przez cudzoziemców akcji lub udziałów w spółkach handlowych będących właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości z uwzględnieniem powierzchni nieruchomości według państwa pochodzenia w latach 2000–2007 (w ha)

Państwo		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Austria	a	1	–	–	–	1	–	12	6
	b	0,2622	–	–	–	41,4285	–	116,99	7,579
Belgia	a	1	1	–	6	–	–	2	3
	b	0,4076	8,52	–	21,906	–	–	5,263	6,598

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Belize	a	–	–	–	–	–	2	–	–
	b	–	–	–	–	–	0,3907	–	–
Bułgaria	a	–	–	–	–	–	1	–	–
	b	–	–	–	–	–	1,6824	–	–
Cypr	a	–	–	2	–	1	13	4	30
	b	–	–	2,5762	–	30,6072	13,39533	8,579	89,345
Czechy	a	–	–	12	–	1	5	–	1
	b	–	–	6,6066	–	0,599	5,8205	–	3,241
Dania	a	–	2	1	–	1	4	6	9
	b	–	28,03	1,06	–	0,46402	678,3427	30,839	19,489
Estonia	a	–	–	–	–	–	4	–	–
	b	–	–	–	–	–	1,1542	–	–
Finlandia	a	3	–	–	–	–	16	–	2
	b	117,11	–	–	–	–	48,9145	–	12,766
Francja	a	–	2	10	1	4	6	4	23
	b	–	13,63	308,7588	4,8625	1,457	3,69829	41,93	27,439
Hiszpania	a	2	–	–	–	1	–	–	15
	b	1,2207	–	–	–	0,3421	–	–	33,289
Holandia	a	9	22	19	12	4	6	34	17
	b	29,5505	17,69	85,8813	27,311	8,4269	17,33529	187,239	153,567
Irlandia	a	–	–	–	2	–	–	1	5
	b	–	–	–	4,9846	–	–	0,0371	1,737
Izrael	a	–	1	–	–	–	–	–	–
	b	–	2,7	–	–	–	–	–	–
Lichtenstein	a	–	–	1	–	1	–	–	–
	b	–	–	0,0263	–	0,2543	–	–	–
Luksemburg	a	–	10	98	–	3	–	1	4
	b	–	17	503,6008	–	8,6674	–	8,912	9,37
Łotwa	a	–	–	–	–	–	–	–	2
	b	–	–	–	–	–	–	–	12,01
Kanada	a	–	2	–	1	–	1	–	–
	b	–	11,68	–	0,74	–	0,8412	–	–
Korea	a	–	15	–	–	–	3	–	3
	b	–	160,87	–	–	–	6,9414	–	5,935
Malta	a	–	–	–	–	–	–	3	–
	b	–	–	–	–	–	–	0,296	–
Niemcy	a	13	24	16	14	23	25	39	38
	b	92,518	237,96	29,0894	26,1346	44,49812	54,1672	741,047	913,769
Norwegia	a	–	3	25	–	1	–	3	2
	b	–	13,14	23,3069	–	0,01089	–	32,88	0,395
Portugalia	a	–	–	2	–	–	–	1	1
	b	–	–	0,9244	–	–	–	5,039	14,417
Słowacja	a	–	–	–	–	–	1	–	–
	b	–	–	–	–	–	1,6824	–	–
Szwajcaria	a	–	–	–	2	2	6	3	1
	b	–	–	–	17,218	26,5792	54,8535	3,581	0,4
Szwecja	a	–	2	2	–	–	–	5	1
	b	–	8,76	5,801	–	–	–	6,427	2,145
USA	a	–	–	1	–	3	2	–	–
	b	–	–	3,8812	–	0,10012	2,9413	–	–
Tajwan	a	–	–	–	–	–	–	1	–
	b	–	–	–	–	–	–	0,204	–

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Turcja	a	–	2	–	1	1	–	–	–
	b	–	0,27	–	0,69	0,69	–	–	–
Ukraina	a	–	–	–	–	1	–	2	10
	b	–	–	–	–	3,09	–	9,294	200,535
Węgry	a	–	–	1	–	–	1	–	–
	b	–	–	17,7501	–	–	1,6824	–	–
Wielka Brytania	a	–	–	–	34	–	4	9	12
	b	–	–	–	274,8266	–	18,79522	463,597	18,64
Włochy	a	–	3	7	4	3	16	1	16
	b	–	5,33	30,929	8,6425	228,46076	836,86858	0,144	36,452

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców za lata 1999–2007, www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html.

Tabela 11

Liczba wpisów do rejestru i powierzchnia nieruchomości, udziałów lub akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców bez zezwolenia ministra spraw wewnętrznych i administracji w okresie od 2000 do 2007 roku (według podstawy prawnej)

Podstawa prawna		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
art. 8 ust. 1 pkt 1	a	428	403	471	585	483	313	444	550
	b	31 387 m^2	25 976 m^2	32 373 m^2	32 413 m^2	59 894 m^2	34 069 m^2	b.d.	b.d.
art. 8 ust. 1 pkt 1a	a	–	–	–	–	9	30	23	133
	b	–	–	–	–	271 m^2*	800 m^2**	b.d.	b.d.
art. 8 ust. 1 pkt 2	a	62	71	88	112	98[3]	147	141	132
	b	14,28 ha	23,48 ha	24,14 ha	24,13 ha	13,66 ha	28,18 ha	b.d.	b.d.
art. 8 ust. 1 pkt 3	a	95	139	136	122	83	67	152	254
	b	32,19 ha	39,63 ha	34,29 ha	25,94 ha	14,21 ha	8,01 ha	b.d.	b.d.
art. 8 ust. 1 pkt 4	a	126	152	139	164	218	212	184	316
	b	37,86 ha	48,18 ha	37,76 ha	40,27 ha	43,31 ha	41,71 ha	b.d.	b.d.
art. 8 ust. 1 pkt 5	a	15	46	29	26	9	6	4	9
	b	2,04 ha	7,17 ha	3,08 ha	4,61 ha	0,66 ha	1,34 ha	b.d.	b.d.
art. 8 ust. 1 pkt 6 i 7	a	–	–	–	–	–	–	–	–
	b	–	–	–	–	–	–	–	–
art. 8 ust. 2	a	–	–	–	–	1 610	3 269[3a]	4 809	6 740
	b	–	–	–	–	1 347 ha	4 446 ha	b.d.	b.d.
art. 8 ust. 2a	a	–	–	–	–	9	53	86	136
	b	–	–	–	–	6,14 ha	30,16 ha	b.d.	b.d.
art. 7 ust. 2	a	22	–	–	–	–	–	–	–
	b	6,82 ha	–	–	–	–	–	–	–

[3] Suma wpisów do rejestru za 2004 rok na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 2, liczona wg kraju pochodzenia cudzoziemców wynosi 96.

[3a] Suma wpisów do rejestru za 2005 rok na podstawie art. 8 ust. 2, liczona wg kraju pochodzenia cudzoziemców wynosi 3.260. W 2006 roku nie ujęto w sprawozdaniu danych dotyczących powierzchni wpisanych do rejestru nieruchomości udziałów lub akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców bez zezwolenia.

* Taka powierzchnia została podana na str. 67 sprawozdania ministra z 2004 roku, a na str. LXXXVIII – 0,0271 m^2.

** Powierzchnia ta widnieje na str. 56 sprawozdania ministra z 2005 roku, a na str. XXXVI – 0,08 m^2.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców za lata 1999–2007, www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html.

Tabela 12

Powierzchnia nieruchomości, udziałów lub akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców bez zezwolenia ministra spraw wewnętrznych i administracji na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 1 i 1a (w m^2), art. 8 ust. 1 pkt 2, 3, 4, 5 (w ha) oraz art. 8 ust. 2 i 2a (w ha) według województw wpisanych do rejestru w latach 2000–2005 (w sprawozdaniu z 2006 i 2007 roku brak danych)

Województwa	Art. 8	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1	2	3	4	5	6	7	8
Dolnośląskie	ust. 1 pkt 1	1678,5	1589,8	1001,2	2830	2141,3	828,1
	ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	0,0035	0,03
	ust. 1 pkt 2	1,7	2,35	4,26	0,86	2,12	2,22
	ust. 1 pkt 3	2,7	1,12	2,09	0,68	0,07	0,53
	ust. 1 pkt 4	2,91	1,23	0,39	2,84	1,04	2,17
	ust. 1 pkt 5	0,03	0,27	–	–	0,03	–
	ust. 2	–	–	–	–	239,65	607,91
	ust. 2a	–	–	–	–	0,03	3,19
Kujawsko-pomorskie	ust. 1 pkt 1	643,4	1276,6	1234,5	831,5	1462,2	385
	ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–
	ust. 1 pkt 2	0,03	–	0,05	1,53	0,14	0,18
	ust. 1 pkt 3	0,29	1,63	0,09	1,13	3,2	0,1
	ust. 1 pkt 4	0,15	0,11	0,09	0,61	0,22	1,33
	ust. 1 pkt 5	–	–	–	0,4	0,09	–
	ust. 2	–	–	–	–	46,77	104,26
	ust. 2a	–	–	–	–	–	0,21
Lubelskie	ust. 1 pkt 1	651,6	121,4	176,1	284,2	547	459
	ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–
	ust. 1 pkt 2	0,39	0,01	0,76	0,69	0,25	1,04
	ust. 1 pkt 3	–	0,36	1	0,9	0,53	1,06
	ust. 1 pkt 4	–	3,05	0,09	0,23	0,26	0,9
	ust. 1 pkt 5	–	0,01	–	–	0,1	–
	ust. 2	–	–	–	–	20,25	880,78
	ust. 2a	–	–	–	–	–	0,05
Lubuskie	ust. 1 pkt 1	784	1170,1	1048,3	1143	676,9	532,1
	ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–
	ust. 1 pkt 2	1,04	2,15	0,37	1,08	0,34	–
	ust. 1 pkt 3	–	–	1,53	0,1	0,27	0,21
	ust. 1 pkt 4	–	0,77	–	0,07	0,72	0,56
	ust. 1 pkt 5	–	0,15	–	0,48	–	–
	ust. 2	–	–	–	–	89,03	135,85
	ust. 2a	–	–	–	–	4,47	11,72
Łódzkie	ust. 1 pkt 1	609,3	740,1	1216,4	1277,3	1589,3	405,3
	ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	0,0016	–
	ust. 1 pkt 2	0,66	0,38	1,11	2,05	–	1,4
	ust. 1 pkt 3	2,39	2,62	2,71	0,29	1,57	0,36
	ust. 1 pkt 4	1,07	0,22	0,38	1,5	0,45	1,5
	ust. 1 pkt 5	–	0,4	0,46	0,13	–	0,31
	ust. 2	–	–	–	–	105,88	219,3
	ust. 2a	–	–	–	–	0,07	0,34
Małopolskie	ust. 1 pkt 1	3864,7	3271,4	2978,5	5834,6	6670	3059,3
	ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	0,01
	ust. 1 pkt 2	1,82	2,38	1,37	0,39	1,06	1,25
	ust. 1 pkt 3	0,76	0,89	2,09	2,31	1,36	0,96
	ust. 1 pkt 4	1,38	2,89	1,72	2,6	4,44	4,24
	ust. 1 pkt 5	0,03	0,26	–	0,71	–	0,07
	ust. 2	–	–	–	–	51,49	60,19
	ust. 2a	–	–	–	–	–	0,47

1	2	3	4	5	6	7	8
Mazowieckie	ust. 1 pkt 1	16905,4	10252,4	16321,3	10391,7	40835,9	25738,9
	ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	0,022	0,04
	ust. 1 pkt 2	6,5	11,13	14,51	12,01	4,89	14,43
	ust. 1 pkt 3	13,65	19,66	6,82	13,62	3,85	2,42
	ust. 1 pkt 4	2,42	2,93	1,72	2,38	1,91	0,85
	ust. 1 pkt 5	0,65	3,36	1,71	1,11	0,44	0,33
	ust. 2	–	–	–	–	144,78	403,96
	ust. 2a	–	–	–	–	0,49	1,29
Opolskie	ust. 1 pkt 1	437,2	675,9	871,1	1426	453,2	34,4
	ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–
	ust. 1 pkt 2	–	–	–	0,33	0,08	0,69
	ust. 1 pkt 3	–	0,04	0,65	0,39	–	–
	ust. 1 pkt 4	9,56	14,35	13,63	14,27	17,15	13,49
	ust. 1 pkt 5	0,09	–	0,04	–	–	–
	ust. 2	–	–	–	–	102,55	100,3
	ust. 2a	–	–	–	–	–	–
Podkarpackie	ust. 1 pkt 1	136,2	119,3	204	184,8	168,7	59,2
	ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–
	ust. 1 pkt 2	–	0,10	0,11	–	–	–
	ust. 1 pkt 3	–	0,34	0,73	0,64	–	0,08
	ust. 1 pkt 4	0,15	2,40	3,94	0,91	3,6	1,48
	ust. 1 pkt 5	–	–	–	0,02	–	–
	ust. 2	–	–	–	–	48,84	77,05
	ust. 2a	–	–	–	–	–	0,2
Podlaskie	ust. 1 pkt 1	35,6	132,3	110,4	338,8	213,4	98,6
	ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–
	ust. 1 pkt 2	–	0,22	0,3	0,30	0,21	–
	ust. 1 pkt 3	0,2	1,65	0,02	0,24	0,14	0,07
	ust. 1 pkt 4	0,03	0,27	0,07	–	1,78	0,7
	ust. 1 pkt 5	–	0,4	–	–	–	–
	ust. 2	–	–	–	–	2,7	47,67
	ust. 2a	–	–	–	–	–	0,13
Pomorskie	ust. 1 pkt 1	507,5	827,5	776,6	1034,7	322,6	84,6
	ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–
	ust. 1 pkt 2	0,37	1,09	0,08	1,33	0,23	1,12
	ust. 1 pkt 3	9,39	0,55	0,38	0,95	0,05	0,18
	ust. 1 pkt 4	0,81	0,09	0,21	0,23	0,44	0,35
	ust. 1 pkt 5	0,4	–	–	–	–	–
	ust. 2	–	–	–	–	39,75	101,22
	ust. 2a	–	–	–	–	–	0,54
Śląskie	ust. 1 pkt 1	1659,5	3064,9	3544,3	3517,1	1787,5	811
	ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	0,01
	ust. 1 pkt 2	–	1,31	0,62	1,58	3,7	0,66
	ust. 1 pkt 3	2,3	4,86	1,81	1,04	0,63	1,13
	ust. 1 pkt 4	15,81	8,97	11,74	10,31	6,35	9,57
	ust. 1 pkt 5	0,05	1,77	0,43	1,04	–	–
	ust. 2	–	–	–	–	164,69	294,4
	ust. 2a	–	–	–	–	–	0,96
Świętokrzyskie	ust. 1 pkt 1	70,6	–	235,4	37	73	41,6
	ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–
	ust. 1 pkt 2	–	–	0,07	–	–	0,66
	ust. 1 pkt 3	–	0,19	–	0,66	0,09	1,13
	ust. 1 pkt 4	0,04	0,87	–	1,15	2,4	9,57
	ust. 1 pkt 5	–	–	–	–	–	–
	ust. 2	–	–	–	–	27,88	72,39
	ust. 2a	–	–	–	–	–	8,61

1	2	3	4	5	6	7	8
Warmińsko-mazurskie	ust. 1 pkt 1	1184,3	1039,5	938,2	1491,6	1207,1	341,8
	ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–
	ust. 1 pkt 2	1,38	–	0,23	0,87	1,24	2,01
	ust. 1 pkt 3	0,21	2,33	1,34	1,96	1,24	0,06
	ust. 1 pkt 4	1,16	9,69	0,7	2,36	0,75	2,46
	ust. 1 pkt 5	0,39	0,15	–	0,45	–	–
	ust. 2	–	–	–	–	41,24	149,68
	ust. 2a	–	–	–	–	0,03	0,55
Wielkopolskie	ust. 1 pkt 1	1217	977,9	1484,7	1327,8	1337,5	979,6
	ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–
	ust. 1 pkt 2	0,22	1,23	0,31	0,69	0,43	1,86
	ust. 1 pkt 3	0,3	1,50	0,48	0,6	1,49	0,4
	ust. 1 pkt 4	1,98	0,25	2,09	0,77	5,56	1,76
	ust. 1 pkt 5	0,4	0,42	0,29	0,29	–	0,63
	ust. 2	–	–	–	–	185,56	355,04
	ust. 2a	–	–	–	–	–	1,06
Zachodniopomorskie	ust. 1 pkt 1	1001,5	717	232,8	463,5	409,1	210,8
	ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–
	ust. 1 pkt 2	0,18	1,12	–	0,42	–	1,3
	ust. 1 pkt 3	–	1,89	0,44	0,42	0,16	0,3
	ust. 1 pkt 4	0,42	0,09	0,98	0,05	1,49	0,3
	ust. 1 pkt 5	–	–	0,16	–	–	–
	ust. 2	–	–	–	–	36,45	836,8
	ust. 2a	–	–	–	–	1,06	0,84

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców za lata 1999–2005, www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html.

Tabela 13

Liczba wpisów do rejestru nieruchomości, udziałów lub akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców bez obowiązku uzyskania zezwolenia według podstawy prawnej i państwa pochodzenia w latach 2000–2007

Państwo	Podstawa prawna	2000	2001	2002	2003*	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Afganistan	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	–	1	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	–	–	–	1	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	2	1	–	–	–	–	–
Albania	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	1*	–	–	2	1
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	–	–	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	1	–	–	–	–	–
Algieria	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	3	2	6*	–	3	4	1
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	1	–	–	–	1	–	1
	art. 8 ust. 1 pkt 3	1	3	1	–	–	1	1	1
Angola	art. 8 ust. 1 pkt 1	1	–	–	1*	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	1	–	–	–	–	1	–
Arabia Saudyjska	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	1*	–	–	–	–
Argentyna	art. 8 ust. 1 pkt 1	2	–	1	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	–	–	1**	–
Armenia	art. 8 ust. 1 pkt 1	12	3	8	4*	7	8	8	15
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	2	–	1
	art. 8 ust. 1 pkt 2	1	–	1	–	2	3	3	6
	art. 8 ust. 1 pkt 3	1	1	2	–	4	2	8	5
	art. 8 ust. 1 pkt 4	1	–	–	–	–	1	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 5	–	–	–	–	1	–	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	–	1	–	–

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Australia	art. 8 ust. 1 pkt 1	3	1	1	3*	4	8	6	17
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–	–	5
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	4	–	–	1	3	1	1
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	–	–	–	1	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 4	–	1	–	–	–	2	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	2	1	–	–
Austria	art. 8 ust. 1 pkt 1	25	14	12	31*	10	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	1	5	–	4	2	6	5
	art. 8 ust. 1 pkt 3	1	1	1	–	–	–	2	7
	art. 8 ust. 1 pkt 4	5	10	7	–	20	20	19	33
	art. 8 ust. 1 pkt 5	2	1	–	3	–	1	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	64	149	181	204
	art. 8 ust. 2a	–	–	–	–	–	3	2	1
Azerbejdżan	art. 8 ust. 1 pkt 1	1	2	–	1*	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	1	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	1	–	–	1	–	–
Bangladesz	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	1	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	2	–	–	–	1	–	–	–
Belize	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	1	–	–	–
Belgia	art. 8 ust. 1 pkt 1	5	2	5	9*	6	1	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	–	–	–	–	–	1	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	1	–	–	1	–	2	5
	art. 8 ust. 1 pkt 4	–	–	2	–	–	2	2	1
	art. 8 ust. 1 pkt 5	2	2	1	2	1	–	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	51	101	128	89
	art. 8 ust. 2a	–	–	–	–	–	–	3	3
Benin	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	1	–	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–	1	–
Bezpaństwowiec	art. 8 ust. 1 pkt 1	3	3	1	8*	1	–	3	2
	art. 8 ust. 1 pkt 2	1	1	1	–	1	–	1	1
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	2	–	–	–	–	1	–
	art. 8 ust. 1 pkt 4	–	–	–	–	–	–	1	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	1	–	–	–
Białoruś	art. 8 ust. 1 pkt 1	11	6	8	14*	16	25	29	33
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	2	1	9
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	1	1	–	6	2	7	4
	art. 8 ust. 1 pkt 3	4	8	1	–	2	3	6	17
	art. 8 ust. 1 pkt 5	–	–	–	1	–	–	–	3
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	–	1	1**	61
Birma	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	–	1	–	1
Boliwia	art. 8 ust. 1 pkt 1	1	–	–	–	–	–	1	–
Bośnia i Hercegowina	art. 8 ust. 1 pkt 1	2	–	–	1*	–	–	3	1
	art. 8 ust. 1 pkt 3	1	–	–	–	1	1	1	–
Bułgaria	art. 8 ust. 1 pkt 1	2	2	1	7*	4	4	5	–
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	3	1	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 2	2	2	1	–	2	6	4	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	1	3	1	–	2	1	5	5
	art. 8 ust. 1 pkt 4	–	–	–	–	1	–	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	–	1	–	22
	art. 8 ust. 2a	–	–	–	–	–	–	–	3
Brazylia	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	–	–	2	2
	art. 8 ust. 1 pkt 4	–	–	–	–	–	–	1	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	–	–	1**	–

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Chile	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	1*	–	1	2	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	–	–	1**	–
Chiny	art. 8 ust. 1 pkt 1	5	3	5	10*	4	1	8	13
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	1	–	6
	art. 8 ust. 1 pkt 2	4	1	1	–	1	3	5	7
	art. 8 ust. 1 pkt 3	4	–	2	–	–	–	3	1
	art. 8 ust. 1 pkt 5	–	1	–	1	–	–	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	1	1	2**	41
Chorwacja	art. 8 ust. 1 pkt 1	3	1	–	1*	1	2	7	8
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–	–	1
	art. 8 ust. 1 pkt 2	2	–	2	–	–	1	1	1
	art. 8 ust. 1 pkt 3	1	–	–	–	3	–	1	2
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	–	–	–	11
Cypr	art. 8 ust. 1 pkt 1	1	–	1	2*	1	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	–	–	–	–	–	3
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	8	36	99	181
	art. 8 ust. 2a	–	–	–	–	–	–	–	3
Czarnogóra	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	–	–	–	–	–	–	1
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	–	–	–	11
Czechy	art. 7 ust. 2	3	–	–	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 1	6	3	5	8*	1	1	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 2	1	–	1	–	–	5	2	1
	art. 8 ust. 1 pkt 3	1	2	5	–	–	2	2	6
	art. 8 ust. 1 pkt 4	1	–	–	–	3	–	–	1
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	9	19	40	33
	art. 8 ust. 2a	–	–	–	–	–	2	2	2
Dania	art. 8 ust. 1 pkt 1	5	5	6	10*	9	1	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 2	2	–	2	–	1	2	1	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	2	–	–	–	–	6
	art. 8 ust. 1 pkt 4	1	–	–	–	1	1	1	1
	art. 8 ust. 1 pkt 5	–	5	7	3	–	–	1	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	89	137	199	267
	art. 8 ust. 2a	–	–	–	–	–	1	3	10
Egipt	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	–	3	–	1
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–	–	1
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	–	–	–	–	–	1	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	1	–	–	–	–	–	1	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	1	–	–	21
Ekwador	art. 8 ust. 1 pkt 1	1	–	1	–	–	1	2	–
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–	–	1
Estonia	art. 8 ust. 1 pkt 1	1	–	–	2*	–	–	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	–	5	2	8
	art. 8 ust. 2a	–	–	–	–	–	–	1	2
Etiopia	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	1*	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	–	1	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	1	–	–	–	–	–
Filipiny	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	1*	–	–	–	–
Finlandia	art. 8 ust. 1 pkt 1	2	–	3	1*	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	–	–	–	–	–	2
	art. 8 ust. 1 pkt 4	–	–	–	–	–	1	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 5	–	1	–	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	13	37	28	28

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Francja	art. 8 ust. 1 pkt 1	11	12	21	46*	19	6	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	1	1	–	2	–	–	2
	art. 8 ust. 1 pkt 3	3	5	3	–	1	5	4	11
	art. 8 ust. 1 pkt 4	–	1	3	–	2	7	6	–
	art. 8 ust. 1 pkt 5	2	5	6	1	–	–	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	126	219	325	432
	art. 8 ust. 2a	–	–	–	–	3	5	9	13
Ghana	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	1*	–	–	–	–
Grecja	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	3	2	7*	1	2	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	–	–	–	1	4	2	2
	art. 8 ust. 1 pkt 3	4	8	1	–	–	4	3	3
	art. 8 ust. 1 pkt 4	–	–	–	–	–	–	1	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	8	25	23	30
	art. 8 ust. 2a	–	–	–	–	1	1	2	4
Gruzja	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	1	2	–	–	4	1	–
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	–	1	–	–	–	–	–
Gujana	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	1	–	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	–	–	1	–	–	–
Gwatemala	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	–	–	1	–
Gwinea	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	–	–	1	1
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–	–	1
Hiszpania	art. 8 ust. 1 pkt 1	2	3	3	12*	2	1	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	1	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	–	–	–	2	–	4	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	2	3	2	–	–	–	3	5
	art. 8 ust. 1 pkt 4	–	–	–	–	–	–	1	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	38	125	349	474
	art. 8 ust. 2a	–	–	–	–	–	–	2	2
Holandia	art. 8 ust. 1 pkt 1	18	21	20	26*	9	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 2	2	4	1	–	–	–	3	1
	art. 8 ust. 1 pkt 3	5	1	2	–	2	1	2	1
	art. 8 ust. 1 pkt 4	–	1	–	–	–	3	1	6
	art. 8 ust. 1 pkt 5	–	6	3	3	1	1	1	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	206	428	566	799
	art. 8 ust. 2a	–	–	–	–	1	10	8	16
Indie	art. 8 ust. 1 pkt 1	1	4	5	4*	8	9	15	5
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–	1	4
	art. 8 ust. 1 pkt 2	4	3	7	–	1	4	10	2
	art. 8 ust. 1 pkt 3	1	2	5	–	6	–	6	2
	art. 8 ust. 1 pkt 5	–	–	1	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	–	2	1**	21
Indonezja	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	–	–	–	2
Irlandia	art. 8 ust. 1 pkt 1	4	4	4	11*	14	4	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 2	4	–	–	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	2	2	2	–	–	1	2	4
	art. 8 ust. 1 pkt 4	–	–	–	–	–	–	–	2
	art. 8 ust. 1 pkt 5	–	–	1	–	–	–	–	1
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	43	133	433	664
	art. 8 ust. 2a	–	–	–	–	–	1	4	7
Irak	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	2*	–	–	2	2
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	1	–	–	2	–	–	1
Iran	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	1	–	1	2
	art. 8 ust. 1 pkt 3	1	–	–	–	–	1	–	2
	art. 8 ust. 1 pkt 4	–	–	–	–	–	–	–	2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Islandia	art. 8 ust. 1 pkt 4	–	1	–	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	–	–	4	5
Izrael	art. 8 ust. 1 pkt 1	18	2	24	4*	1	3	10	15
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–	–	5
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	–	–	–	–	–	1	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	–	–	–	–	1	–
	art. 8 ust. 1 pkt 4	1	1	–	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 5	–	1	–	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	1	2	4**	91
Japonia	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	4	–	8*	5	2	2	10
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–	–	1
	art. 8 ust. 1 pkt 2	1	1	–	–	–	1	–	1
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	1	–	–	–	–	1
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	2	8	2**	81
Jemen	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	1	1	1*	–	–	1	–
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	1	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	1	–	–	–	–	–	4
Jersey	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	–	–	–	11
Jordania	art. 8 ust. 1 pkt 1	1	4	2	1*	1	3	1	3
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–	–	1
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	–	2	–	–	1	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	2	–	–	–	2	2
Jugosławia	art. 8 ust. 1 pkt 1	3	2	–	2*	1	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 2	1	2	4	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	3	1	4	–	–	–	–	–
Kambodża	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	–	–	1	–
Kamerun	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	–	–	–	2
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	–	–	–	–	–	1
Kanada	art. 7 ust. 2	1	–	–	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 1	2	4	7	7*	4	8	13	20
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–	1	4
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	1	1	–	1	1	2	3
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	–	–	1	–	–	3
	art. 8 ust. 1 pkt 4	1	2	–	–	2	3	–	3
	art. 8 ust. 1 pkt 5	–	–	–	–	–	–	1	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	–	–	4**	61
Kazachstan	art. 8 ust. 1 pkt 1	4	–	1	3*	4	–	8	10
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	1	1	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	1	–	–	–	–	–	–	–
Kenia	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	1	1*	1	–	–	1
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	2	–	–	–	–	–
Kirgistan	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	–	–	–	1
Kolumbia	art. 8 ust. 1 pkt 1	1	–	–	–	1	1	–	5
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–	–	2
Kongo	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	1*	1	–	–	2
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	1	–	–	–	–	–
Korea	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	1	–	–	1	4	11
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–	–	3
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	2	–	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 5	–	–	–	–	1	–	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	1	–	12**	131
Korea Północna	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	–	1	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–	1	–

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Kuba	art. 8 ust. 1 pkt 1	1	–	2	–	–	–	–	3
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	1	3	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	1	–	–	–	–	–	–
Kuwejt	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	1	–	–	–	–	–
Liban	art. 8 ust. 1 pkt 1	1	1	–	–	2	–	–	2
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	–	–	–	–	1	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	1	–	1	–	–	2	1	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	–	–	2**	–
Libia	art. 8 ust. 1 pkt 1	1	–	–	1*	1	–	1	–
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	–	–	–	1	1	2	–
Lichtenstein	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	2	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	10	4	4	9
Litwa	art. 8 ust. 1 pkt 1	5	–	3	8*	3	3	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 2	1	1	2	–	1	1	3	4
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	5	2	–	1	–	11	3
	art. 8 ust. 1 pkt 4	–	–	–	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 5	–	1	–	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	14	18	49	38
	art. 8 ust. 2a	–	–	–	–	–	2	2	5
Luksemburg	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	1	–	1*	1	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 2	1	–	–	–	–	–	1	–
	art. 8 ust. 1 pkt 5	–	1	1	1	–	–	1	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	37	63	104	325
Łotwa	art. 8 ust. 1 pkt 1	1	–	2	3*	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	1	–	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	1	1	5	7
Macedonia	art. 8 ust. 1 pkt 1	1	–	–	1*	1	1	–	3
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	–	–	–	1	3	4
Madagaskar	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	1*	–	–	–	–
Malezja	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	–	–	2	2
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–	–	1
Mali	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	1	1	–	–	–	–	–
Malta	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	1	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 5	1	–	–	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	–	–	–	6
Maroko	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	2	–	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	–	–	3	1	1	–
Mauritius	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	1	–	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	–	–	–	1	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	–	1	–	–
Meksyk	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	1	3	–	–	–	3	3
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	1	–	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	–	–	1	–	–	2
Mołdowa	art. 8 ust. 1 pkt 1	2	3	–	1*	1	–	2	1
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	1	2	–	1	–	–	1
	art. 8 ust. 1 pkt 5	2	1	3	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	–	–	1**	–
Mongolia	art. 8 ust. 1 pkt 1	1	7	6	1*	5	2	7	6
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–	–	1
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	–	3	–	–	1	1	3
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	1	–	–	–
Nepal	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	–	1	–	–

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Niemcy	art. 7 ust. 2	18	–	–	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 1	91	92	74	279*	48	3	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	1	3	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 2	5	8	1	–	–	21	4	6
	art. 8 ust. 1 pkt 3	2	10	8	–	9	3	12	14
	art. 8 ust. 1 pkt 4	106	125	109	–	163	154	124	225
	art. 8 ust. 1 pkt 5	3	13	3	4	1	2	1	1
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	485	984	979	1265
	art. 8 ust. 2a	–	–	–	–	2	20	14	24
Nigeria	art. 8 ust. 1 pkt 1	1	1	–	3*	1	–	2	5
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–	–	1
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	–	–	–	–	–	1	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	–	–	2	–	1	1
Nikaragua	art. 8 ust. 1 pkt 1	1	–	1	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	1	–	–	–	–	–	–
Norwegia	art. 8 ust. 1 pkt 1	11	9	1	3*	15	3	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	3	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 4	–	1	–	–	–	–	–	1
	art. 8 ust. 1 pkt 5	–	–	–	1	–	–	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	21	43	70	104
	art. 8 ust. 2a	–	–	–	–	–	–	1	–
Nowa Zelandia	art. 8 ust. 1 pkt 1	1	2	–	1*	1	1	1	–
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–	–	1
Pakistan	art. 8 ust. 1	–	–	2	–	–	–	–	1
	art. 8 ust. 1 pkt 3	2	1	–	–	–	–	–	2
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	–	1	–	11
Panama	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	–	–	–	1
Peru	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	–	–	–	1
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	–	–	–	1	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	1	–	–		–	–	–	–
Portugalia	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	1	1*	–	1	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	–	–	–	–	–	1
	art. 8 ust. 1 pkt 4	–	–	–	–	–	–	–	1
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	7	9	48	56
	art. 8 ust. 2a	–	–	–	–	–	–	–	1
RPA	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	1*	–	1	4	7
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–	–	1
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	–	–	–	–	1	–	–
Rosja	art. 8 ust. 1 pkt 1	21	17	19	54*	40	33	44	49
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	1	9	4	16
	art. 8 ust. 1 pkt 2	3	9	4	–	14	16	1	19
	art. 8 ust. 1 pkt 3	16	12	16	–	7	6	19	22
	art. 8 ust. 1 pkt 4	–	2	3	–	–	–	1	–
	art. 8 ust. 1 pkt 5	–	1	–	–	1	1	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	1	10	3**	81
Rumunia	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	1	2	1*	–	4	3	–
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	1	1	–
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	–	–	–	–	3	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	–	–	–	1	–	6
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	–	–	–	7
	art. 8 ust. 2a	–			–	–	–	–	1
Saint Kitts and Nevis	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	–	–	–	1
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–	–	1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Saint Vincent i Grenadyny	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	–	–	1	–
Senegal	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	3	–	–	–	–	–
Serbia	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	2	–	–	6
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–	–	1
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	–	1	–	4	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	–	–	–	–	–	1
Serbia i Czarnogóra	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	–	4	2	–
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	1	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	–	–	–	–	1	4	–
Sierra Leone	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	–	–	2	–
Singapur	art. 8 ust. 1 pkt 1	3	–	–	–	2	2	–	1
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–	–	1
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	–	–	–	11
Słowacja	art. 8 ust. 1 pkt 1	2	1	1	8*	1	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	–	–	–	–	–	1	1
	art. 8 ust. 1 pkt 3	2	3	6	–	–	1	2	1
	art. 8 ust. 1 pkt 4	–	–	–	–	–	–	–	1
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	2	11	13	25
	art. 8 ust. 2a	–	–	–	–	–	–	1	1
Słowenia	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	2	1*	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	1	–	–	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	4	4	6	5
	art. 8 ust. 2a	–	–	–	–	1	1	–	–
Somalia	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	–	–	1	–
Sri Lanka	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	1*	–	–	–	1
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	1	–	–	–	–	–
Sudan	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	2	–	–	–
Syria	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	2	–	4*	4	1	3	2
	art. 8 ust. 1 pkt 2	3	3	–	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	1	1	5	–	–	–	–	1
Szwajcaria	art. 8 ust. 1 pkt 1	5	6	2	10*	3	4	2	–
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–	1	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	–	–	–	–	3	6
	art. 8 ust. 1 pkt 4	–	–	–	–	–	–	–	1
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	3	19	51	612
Szwecja	art. 8 ust. 1 pkt 1	18	28	20	30*	9	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 2	2	4	3	–	5	–	4	1
	art. 8 ust. 1 pkt 3	3	3	2	–	3	1	2	1
	art. 8 ust. 1 pkt 4	3	2	3	–	7	9	12	11
	art. 8 ust. 1 pkt 5	1	2	–	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	71	132	173	215
	art. 8 ust. 2a	–	–	–	–	–	1	5	6
Tajlandia	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	–	–	–	1
Tajwan	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	1	–	–	1	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	1	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	1	–	–	–	–	–
Tanzania	art. 8 ust. 1 pkt	–	1	–	2*	–	–	–	–
Tunezja	art. 8 ust. 1 pkt 1	3	–	–	5*	1	1	–	2
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	–	–	–	–	1	–	1
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	–	–	–	–	–	3

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Turcja	art. 8 ust. 1 pkt 1	2	–	2	11*	6	3	9	5
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–	1	2
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	2	–	–	4	4	2	2
	art. 8 ust. 1 pkt 3	1	2	–	–	1	–	1	5
	art. 8 ust. 1 pkt 5	–	2	2	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	1	–	1	51
Ukraina	art. 8 ust. 1 pkt 1	25	27	70	79*	58	69	95	116
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	2	3	6	20
	art. 8 ust. 1 pkt 2	7	4	11	–	19	23	12	13
	art. 8 ust. 1 pkt 3	8	28	21	–	4	7	15	36
	art. 8 ust. 1 pkt 4	–	1	2	–	3	–	5	2
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	1	4	19**	131
USA	art. 8 ust. 1 pkt 1	17	21	20	38*	45	49	78	75
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	1	4	23
	art. 8 ust. 1 pkt 2	2	1	3	–	1	2	6	7
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	6	8	–	3	2	6	7
	art. 8 ust. 1 pkt 4	7	4	8	–	9	7	2	13
	art. 8 ust. 1 pkt 5	1	–	–	–	–	1	–	6
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	8	23	29**	651
Urugwaj	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	1*	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	–	–	–	–	2	1
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	–	1	–	–
Uzbekistan	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	1	–	–	1	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	–	–	–	–	–	1	–
	art. 8 ust. 1 pkt 3	1	–	–	–	–	–	–	–
Wenezuela	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	–	–	–	1
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–	–	1
Węgry	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	2	6	11*	1	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 2	2	1	3	–	–	4	3	1
	art. 8 ust. 1 pkt 3	3	2	–	–	3	–	2	2
	art. 8 ust. 1 pkt 4	–	–	–	–	–	–	1	2
	art. 8 ust. 1 pkt 5	–	1	–	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	–	10	11	11
	art. 8 ust. 2a	–	–	–	–	–	–	–	1
Wielka Brytania	art. 8 ust. 1 pkt 1	18	28	32	84*	49	3	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	2	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 2	–	2	–	–	1	2	1	1
	art. 8 ust. 1 pkt 3	4	9	6	–	13	4	4	8
	art. 8 ust. 1 pkt 4	–	–	2	–	8	2	5	5
	art. 8 ust. 1 pkt 5	–	–	1	1	–	–	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	163	280	598	922
	art. 8 ust. 2a	–	–	–	–	1	2	16	23
Wielka Brytania – Channel Islands	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	–	–	1	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	–	2	2**	–
Wietnam	art. 8 ust. 1 pkt 1	17	15	13	33*	13	16	34	66
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	2	1	17
	art. 8 ust. 1 pkt 2	8	5	13	–	16	25	37	28
	art. 8 ust. 1 pkt 3	8	2	2	–	3	11	7	22
	art. 8 ust. 1 pkt 4	–	–	–	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 5	–	–	–	–	–	–	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	1	1	9**	91

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Włochy	art. 8 ust. 1 pkt 1	22	21	26	44*	24	–	–	–
	art. 8 ust. 1 pkt 2	3	1	5	–	–	1	2	4
	art. 8 ust. 1 pkt 3	1	2	3	–	3	2	3	6
	art. 8 ust. 1 pkt 4	–	–	–	–	–	–	1	2
	art. 8 ust. 1 pkt 5	1	2	–	5	3	–	–	–
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	115	208	226	291
	art. 8 ust. 2a	–	–	–	–	–	4	11	8
Wyspy Dziewicze	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	2	–	3	–
	art. 8 ust. 1 pkt 5	–	–	–	–	–	–	–	1
	art. 8 ust. 2	–	–	–	–	–	–	–	21
Wyspy św. Tomasza	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	1	–	–	–	–	–
Zambia	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	1	–	–	1
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	1	–	–	–	–	–
Zimbabwe	art. 8 ust. 1 pkt 1	–	–	–	–	–	–	1	1
	art. 8 ust. 1 pkt 1a	–	–	–	–	–	–	–	1
	art. 8 ust. 1 pkt 3	–	–	2	–	–	–	–	–

Podmioty posiadające siedzibę na terytorium EOG, które nabyły bez zezwolenia nieruchomości akcje lub udziały korzystając z art. 8 ust. 2. Zapis kraju ukazuje dominujący kapitał w takim podmiocie.
* W sprawozdaniu z 2003 roku liczba wpisów dotycząca zakupu nieruchomości bez zezwolenia wg podstawy prawnej z uwzględnieniem kraju pochodzenia cudzoziemców podzielona została na dwie grupy: art. 8 ust. 1 pkt 1–4 oraz art. 8 ust. 1 pkt 5. Wpisując zatem dane do tabeli z 2003 roku przy art. 8 ust. 1 ujęto sumę wpisów, jakich dokonano na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 4.
** Dotyczy nabycia nieruchomości przez spółki z siedzibą w Polsce, które posiadają kapitał dominujący wskazany w tabeli.
[1] Dotyczy nabycia nieruchomości przez spółki z siedzibą w Polsce, w którym kapitał dominujący pochodzi z kraju spoza EOG.
[2] Dotyczy obywateli Szwajcarii oraz spółek z siedzibą w Polsce, w których kapitał dominujący pochodzi ze Szwajcarii.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców za lata 1999–2007, www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html.

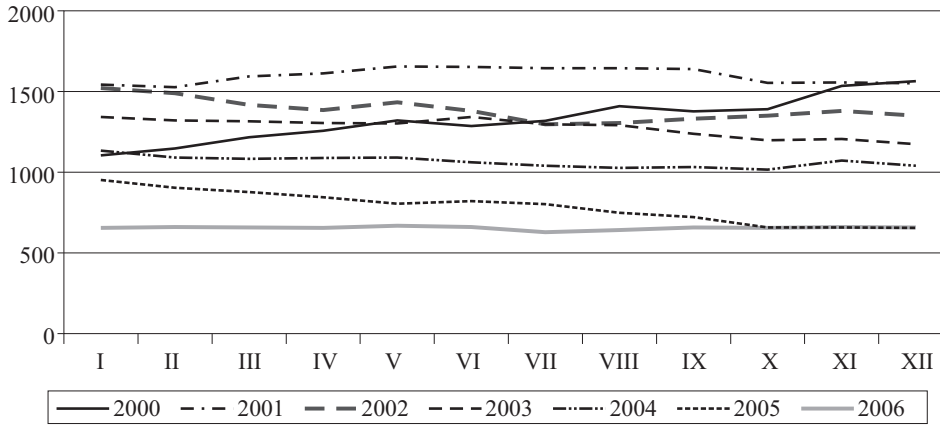
Tabela 14

Cudzoziemcy przebywający w jednostkach penitencjarnych (w AŚ i ZK) z wyszczególnieniem miesięcy w latach 2000–2007

Miesiąc/rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Styczeń	1103	1544	1521	1343	1135	952	655	698
Luty	1148	1528	1488	1322	1091	903	660	673
Marzec	1217	1593	1416	1316	1084	876	657	681
Kwiecień	1256	1612	1386	1306	1088	845	655	659
Maj	1322	1654	1432	1303	1091	804	669	651
Czerwiec	1287	1652	1381	1343	1061	820	660	642
Lipiec	1317	1645	1297	1296	1041	803	628	639
Sierpień	1409	1645	1306	1291	1026	750	642	629
Wrzesień	1378	1639	1332	1238	1031	723	659	657
Październik	1390	1553	1349	1197	1017	657	656	679
Listopad	1534	1555	1379	1207	1072	658	661	669
Grudzień	1565	1550	1349	1173	1041	655	659	646

Źródło: Opracowanie na podstawie miesięcznych statystyk przygotowywanych przez Służbę Więzienną, www.sw.gov.pl/index.php/statystyki.

Wykres 1. Cudzoziemcy przebywający w jednostkach penitencjarnych (w AŚ i ZK) z wyszczególnieniem miesięcy w latach 2000–2007



Źródło: Na podstawie danych z Centrum Zarządu Służby Więziennej.

Tabela 15

Osadzeni cudzoziemcy w aresztach śledczych i zakładach karnych w latach 1992–1994 według najliczniejszej grupy pochodzenia

Rok	1992	1993	1994
Ogólnie	**742**	**1109**	**1161**
Ukraina	217	470	456
Białoruś	90	161	230
Rosja	0	178	161
Litwa	16	32	30
Armenia	7	10	22
Niemcy	39	49	51
Rumunia	26	30	37
Bułgaria	16	29	28
Łotwa	19	34	17
Czechy	0	10	14

Źródło:*Cudzoziemcy w polskich jednostkach penitencjarnych*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich nr 28. Materiały. Stan i węzłowe problemy polskiego więziennictwa, część I", Warszawa 1995, s. 300.

Tabela 16

Osadzeni cudzoziemcy w aresztach śledczych i zakładach karnych w latach 1998–2007 według najliczniejszej grupy pochodzenia

Rok	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Razem
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Ogólnie	**1 058**	**1 065**	**1 565**	**1 550**	**1 349**	**1 173**	**1 041**	**655**	**659**	**646**	**10 761**
Ukraina	397	413	616	590	531	434	390	212	189	166	3 938
Białoruś	179	150	212	233	168	146	99	54	50	38	1 329

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Rosja	98	98	114	101	95	79	69	50	59	55	818
Litwa	48	46	79	70	46	37	33	21	35	24	439
Armenia	47	37	75	79	81	84	72	53	38	44	610
Niemcy	45	37	53	64	58	37	42	39	36	28	439
Rumunia	31	41	49	60	44	35	28	21	21	62	392
Bułgaria	29	35	75	76	54	38	28	22	24	31	412
Mołdowa	20	27	64	17	17	26	40	25	13	12	261
Wietnam	9	15	24	27	54	51	43	21	33	27	304
Mongolia	13	11	21	30	20	20	12	8	7	6	148

Źródło: Na podstawie danych z Centrum Zarządu Służby Więziennej.

Tabela 17

Liczba cudzoziemców według państwa pochodzenia tymczasowo aresztowanych w latach 1998–2007

Państwo	Razem	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Afganistan	45	3	4	0	22	3	2	6	1	1	3
Albania	8	2	0	0	0	1	0	1	1	1	2
Algieria	26	3	3	4	2	1	5	3	2	0	3
Andora	2	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0
Angola	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Argentyna	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Armenia	377	35	25	59	57	51	51	36	24	22	17
Australia	5	0	0	2	1	0	0	0	0	2	0
Austria	3	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0
Azerbejdżan	21	1	6	5	2	2	1	3	1	0	0
Bahama	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Bangladesz	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Belgia	9	3	0	0	1	0	1	3	1	0	0
Białoruś	775	102	80	144	158	97	81	53	19	24	17
Brazylia	5	0	0	0	0	0	0	2	1	1	1
Bułgaria	288	18	29	65	59	32	22	18	10	12	23
Burundi	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Chile	3	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0
Chiny	36	1	0	2	5	6	9	3	2	6	2
Chorwacja	8	0	0	1	0	1	2	2	1	0	1
Cypr	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Czechy	35	7	2	3	7	5	0	3	0	2	6
Dania	7	0	0	0	1	2	0	2	1	0	1
Dominika	2	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Dominikana	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Egipt	4	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1
Ekwador	3	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0
Estonia	7	0	1	1	1	0	1	0	2	1	0
Filipiny	3	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0
Francja	16	0	0	2	1	0	2	5	2	2	2
Grecja	8	1	0	1	1	1	2	1	0	0	1
Gruzja	82	6	9	14	13	9	7	6	5	7	6
Hiszpania	8	0	0	0	0	0	0	1	1	2	4
Holandia	38	2	4	11	6	3	2	2	0	1	7
Indie	66	0	3	2	1	20	14	13	7	4	2
Irak	26	3	7	4	4	1	1	0	0	3	3
Iran	5	0	0	3	0	1	0	0	1	0	0
Izrael	18	0	2	2	2	2	4	1	3	2	0
Jordania	9	0	3	1	0	0	4	0	0	1	0
Jugosławia	20	4	7	2	3	2	0	1	1	0	0
Kamerun	10	0	0	0	0	2	2	0	0	3	3
Kanada	3	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Kazachstan	35	4	4	6	7	1	5	1	3	3	1
Kirgistan	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Kolumbia	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2
Kongo	5	0	0	2	1	1	0	1	0	0	0
Kuwejt	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Liban	9	1	0	3	0	0	0	0	2	2	1
Liberia	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Libia	7	0	0	2	2	1	1	1	0	0	0
Litwa	307	32	29	66	59	31	21	20	10	25	14
Łotwa	54	5	5	3	9	6	4	7	6	5	4
Macedonia	9	1	1	0	1	1	3	0	0	1	1
Malezja	5	0	0	0	0	0	0	1	0	4	0
Mali	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Maroko	13	0	0	7	2	3	1	0	0	0	0
Mołdowa	197	16	23	55	13	12	18	33	19	4	4
Mongolia	114	12	10	17	27	18	15	5	3	4	3
Niemcy	239	21	21	30	34	34	17	23	24	20	15
Niger	4	0	1	1	1	0	0	0	0	1	0
Nigeria	34	1	3	2	2	4	4	4	5	7	2
Norwegia	6	1	0	2	2	1	0	0	0	0	0
Nowa Zelandia	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Pakistan	60	2	2	1	2	7	12	15	8	8	3

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Palestyna	7	2	1	1	0	0	0	1	0	0	2
Papua Nowa Gwinea	4	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0
Peru	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Polinezja Franc.	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Portugalia	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Rep. Bośni i Hercegowiny	6	1	0	3	1	0	1	0	0	0	0
Rosja	517	53	59	87	74	64	50	34	24	38	34
Rumunia	244	17	32	38	39	22	16	13	6	8	53
Ruanda	2	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0
Senegal	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0
Sierra Leone	23	11	6	2	1	2	0	1	0	0	0
Serbia	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Singapur	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
Słowacja	16	0	0	2	4	3	3	2	0	1	1
Somalia	19	1	4	4	2	1	1	2	2	1	1
Sri Lanka	13	2	1	0	0	0	0	1	1	0	8
Sudan	4	0	2	0	0	0	0	0	0	2	0
Syria	12	1	2	0	2	0	3	3	1	0	0
Szwajcaria	2	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
Szwecja	18	3	1	4	4	0	1	0	2	1	2
Tadżykistan	6	1	2	0	1	0	1	0	0	1	0
Tajwan	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Turcja	74	3	2	5	13	11	14	9	5	5	7
Uganda	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Ukraina	2501	249	257	447	419	351	270	244	106	88	70
USA	16	2	0	1	2	2	2	2	2	0	3
Uzbekistan	11	2	1	2	0	0	2	3	1	0	0
Wenezuela	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Węgry	13	2	1	1	1	1	1	0	0	5	1
Wielka Brytania	7	0	0	0	2	1	2	0	1	0	1
Wietnam	246	7	11	20	24	48	41	38	14	23	20
Włochy	31	4	2	4	1	8	4	3	0	2	3
Wybrzeże Kości Słoniowej	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0
Zair	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Bezpaństwowiec	15	2	0	1	1	3	1	2	3	1	1
Nieustalone	18	3	6	4	1	0	1	2	0	0	1
Razem	**6937**	**660**	**680**	**1157**	**1108**	**886**	**734**	**645**	**336**	**363**	**368**

Źródło: Na podstawie danych z Centrum Zarządu Służby Więziennej.

Tabela 18

Liczba skazanych cudzoziemców (przebywających w aresztach śledczych i zakładach karnych) według państwa pochodzenia w latach 1998–2007

Państwo	Razem	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Afganistan	3	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0
Algieria	14	2	0	0	0	0	0	2	3	3	4
Andora	2	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
Armenia	231	12	12	16	22	30	33	36	28	15	27
Australia	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Austria	3	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1
Azerbejdżan	16	0	1	1	1	2	3	1	2	2	3
Belgia	6	0	2	2	1	0	0	0	0	1	0
Białoruś	548	74	70	68	74	70	64	46	35	26	21
Boliwia	2	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Brazylia	3	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0
Bułgaria	124	11	6	10	17	22	16	10	12	12	8
Chile	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
Chiny	7	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0
Chorwacja	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Czechy	20	1	6	2	0	0	4	2	2	2	1
Dominika	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Ekwador	4	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0
Estonia	11	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1
Francja	14	1	1	1	1	2	2	2	2	1	1
Grecja	3	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
Gruzja	52	5	9	7	7	3	4	3	5	4	5
Holandia	16	2	1	3	4	2	1	1	2	0	0
Indie	6	0	0	0	0	0	0	2	1	3	0
Irak	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Iran	14	0	0	1	3	3	4	2	1	0	0
Izrael	8	1	2	1	1	1	0	1	0	1	0
Jordania	17	2	1	1	2	1	1	3	3	2	1
Jugosławia	19	1	1	1	1	4	3	2	3	2	1
Kazachstan	29	2	3	5	3	4	3	3	1	3	2
Kenia	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Kolumbia	6	2	2	1	1	0	0	0	0	0	0
Kongo	3	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Kuwejt	2	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
Liban	3	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1
Liberia	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Litwa	131	16	17	12	11	15	16	13	11	10	10
Łotwa	39	5	6	5	5	3	3	2	3	4	3
Macedonia	16	1	1	2	3	1	1	2	2	2	1
Maroko	3	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1
Mołdowa	61	4	4	8	3	4	8	7	6	9	8
Mongolia	33	1	1	4	2	2	5	7	5	3	3
Niemcy	200	24	16	23	30	24	20	19	15	16	13
Niger	2	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Nigeria	20	2	2	3	2	1	1	1	0	3	5
Norwegia	6	0	0	0	0	1	2	1	1	1	0
Pakistan	4	0	0	1	0	1	0	1	0	0	1
Peru	4	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
Portoryko	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Rep. Bośni i Hercegowiny	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Rosja	298	45	39	26	26	31	29	35	25	21	21
RPA	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Rumunia	147	14	9	11	21	22	18	15	15	13	9
Sierra Leone	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Słowacja	3	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Somalia	4	0	0	2	1	0	0	0	0	1	0
Syria	11	0	1	1	1	1	1	2	2	1	1
Szwecja	7	1	0	0	2	2	0	1	0	1	0
Tadżykistan	5	1	0	0	0	1	1	1	0	0	1
Tanzania	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tunezja	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Turcja	31	2	1	1	2	5	5	5	4	3	3
Ukraina	1434	148	156	169	170	180	163	145	106	101	96
USA	9	0	0	0	0	0	1	2	2	4	0
Uzbekistan	8	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1
Węgry	8	1	1	0	0	0	0	2	1	1	2
Wielka Brytania	13	1	0	0	0	0	0	0	0	10	2
Wietnam	48	2	4	4	3	6	10	5	7	0	7

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Włochy	7	0	1	1	1	0	1	2	0	0	1
Zair	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Bezpaństwo-wiec	25	0	0	1	1	3	3	5	2	4	6
Nieustalone	15	3	2	3	3	2	2	0	0	0	0
Razem	**3797**	**394**	**385**	**404**	**436**	**458**	**436**	**395**	**316**	**295**	**278**

Źródło: Na podstawie danych z Centrum Zarządu Służby Więziennej.

Tabela 19

Liczba cudzoziemców ukaranych (przebywających w aresztach śledczych i zakładach karnych) w latach 1998–2007

Obywatelstwo	Razem	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Armenia	2	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
Białoruś	6	3	0	0	1	1	1	0	0	0	0
Gruzja	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
Holandia	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Irak	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Litwa	2	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0
Mołdowa	3	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0
Mongolia	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Polinezja Francuska	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Portoryko	2	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0
Rosja	2	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Rumunia	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Ukraina	3	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0
Razem	**27**	**4**	**0**	**4**	**6**	**5**	**3**	**1**	**3**	**1**	**0**

Źródło: Na podstawie danych z Centrum Zarządu Służby Więziennej**.**

Tabela 20

Liczba wypadków drogowych popełnionych przez cudzoziemców kierujących pojazdami drogowymi w latach 1999–2007, według najliczniejszego pochodzenia

Obywatelstwo	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Razem
Niemcy	244	245	205	170	195	142	151	114	116	1582
Ukraina	122	144	160	150	88	85	68	94	77	988
Białoruś	71	86	97	56	60	49	43	b.d.	b.d.	462*
Litwa	b.d.	64	69	71	42	63	44	80	59	492**

* Bez 2006 i 2007 roku.
** Bez 1999 roku.

Źródło: Na podstawie danych z Komendy Głównej Policji.

Tabela 21

Wypadki drogowe z udziałem cudzoziemców w układzie województw w latach 1999–2005

Województwa	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ogółem	1961	1981	1821	1681	1603	1439	1427
Dolnośląskie	156	160	131	132	97	104	117
Kujawsko-pomorskie	46	55	50	41	46	34	34
Lubelskie	160	208	181	149	108	92	86
Lubuskie	73	84	68	82	67	76	70
Łódzkie	84	106	110	93	100	92	132
Małopolskie	92	104	105	88	99	79	78
Mazowieckie	225	205	248	165	145	125	147
Opolskie	94	116	78	55	79	55	54
Podkarpackie	82	78	66	72	58	67	59
Podlaskie	99	111	104	89	92	88	103
Pomorskie	105	99	95	95	90	81	76
Śląskie	198	146	138	122	147	123	117
Świętokrzyskie	38	42	40	37	22	29	20
Warmińsko-mazurskie	82	84	61	60	75	60	68
Wielkopolskie	214	187	170	165	132	99	88
Zachodniopomorskie	131	105	118	115	129	147	96
Komenda Stołeczna Policji	82	91	58	121	117	88	82

Źródło: Na podstawie danych z Komendy Głównej Policji. W kolejnych latach ujmowano wypadki drogowe spowodowane przez kierujących cudzoziemców z podziałem na województwa.

Tabela 22

Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie przestępstwa na tle ogółu podejrzanych w latach 1989–2007

Rok	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ogółem podejrzani	214 531	273 375	305 031	307 575	299 499	388 855	423 896	381 911	410 844	396 055
W tym cudzoziemcy	957	719	2 402	3 575	3 010	3 983	6 349	6 956	8 306	6 390
% udział cudzoziemców	0,44	0,26	0,78	1,16	1	1,02	1,5	1,82	2,02	1,6

Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ogółem podejrzani	364 272	405 275	533 943	552 301	557 224	578 059	594 088	587 959	540 604

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
W tym cudzoziemcy	6 017	5 106	7 061	6 815	5 591	3 870	3 146	2 478	2 293
% udział cudzoziemców	1,65	1,26	1,3	1,2	1	0,6	0,5	0,4	0,4

Źródło: A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, *Atlas przestępczości 2*, Warszawa 1999, s. 45, 55; A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, *Atlas przestępczości w Polsce 4*, Warszawa 2009, s. 56, 61.

Tabela 23

Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie przestępstw w latach 1989–1997 według państwa pochodzenia

Państwo	Razem	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Austria	137	4	11	20	10	18	22	25	13	14
Belgia	53	–	–	–	–	3	9	19	13	9
Białoruś	4616	–	–	–	130	255	380	951	1104	1796
Bułgaria	866	15	15	135	155	102	91	104	96	153
Czechy*	884	–	37	123	113	82	109	72	98	250
Dania	77	10	5	9	10	5	10	11	8	9
Estonia	70	–	–	–	–	6	10	13	21	20
Francja	148	4	5	10	11	12	20	29	25	32
Gruzja	194	–	–	–	–	11	34	48	45	56
Holandia	112	–	–	–	–	6	24	25	29	28
była** Jugosławia	421	184	24	27	18	30	35	34	28	41
Kazachstan	101	–	–	–	–	4	19	25	21	32
Libia	63	2	3	5	6	6	7	15	7	12
Litwa	2225	–	–	–	102	105	281	561	588	588
Łotwa	652	–	–	–	56	57	132	232	97	78
Niemcy	3359	149	191	280	336	411	481	535	487	489
Rosja***	6708	226	220	1222	1453	667	550	677	784	909
Rumunia	2160	3	55	399	215	160	279	363	335	351
Słowacja	243	–	–	–	–	9	47	48	50	89
Szwecja	214	55	25	14	16	23	20	18	22	21
Turcja	100	4	–	3	14	11	16	16	17	19
Ukraina	8541	–	–	–	633	784	1069	1832	2071	2152
Węgry	233	149	8	5	11	1	6	16	20	17
W. Brytania	51	–	–	–	–	5	5	11	16	14
Wietnam	226	–	–	–	–	17	32	54	52	71
Włochy	207	3	3	21	–	55	19	37	37	32

* Do 1992 roku – Czechosłowacja.
** Do 1992 roku – Jugosławia
*** Do końca 1991 roku – ZSRR.

Źródło: *Przestępczość w Polsce 1989–2000*, Warszawa 2001, s. 128.

Tabela 24

Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie przestępstw w latach 1998–2007 według państwa pochodzenia

Państwo	Razem	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Armenia	2 664	–	–	370	494	515	344	324	287	209	121
Austria	101	12	5	9	21	11	12	2	11	8	10
Belgia	132	17	5	15	15	15	18	8	22	10	7
Białoruś	9 346	1 306	1 603	1 140	1 483	1 082	942	656	419	361	354
Bułgaria	1 078	130	92	177	186	142	92	74	79	49	57
Chiny	59	–	–	4	9	13	8	7	10	5	3
Chorwacja	48	3	2	4	5	5	10	8	3	4	4
Czechy	698	185	102	57	55	66	44	50	53	34	52
Dania	64	9	3	3	8	9	8	4	8	5	7
Estonia	138	14	13	8	11	12	22	10	14	21	13
Finlandia	18	1	–	–	3	2	3	–	3	3	3
Francja	214	22	10	14	30	25	20	21	34	16	22
Grecja	47	8	7	2	4	6	6	5	3	3	3
Gruzja	306	41	33	18	29	20	32	32	31	48	22
Holandia	262	27	11	30	30	40	26	27	31	21	19
Irlandia	15	–	1	1	1	–	1	–	2	6	3
Izrael	24	–	–	1	1	5	4	2	6	5	–
Kazachstan	133	30	19	10	14	5	12	8	11	12	12
Litwa	2 410	515	303	154	282	242	226	194	182	139	173
Łotwa	829	554	39	13	39	32	30	36	20	34	32
Mołdowa	215	12	16	45	29	19	23	22	9	24	16
Mongolia	347	10	16	51	73	56	50	32	28	12	19
Niemcy	3 216	395	266	276	462	412	398	303	298	213	193
Norwegia	59	4	6	4	9	8	7	7	7	3	4
Pakistan	47	–	–	2	4	6	8	9	4	6	8
Rosja	3 401	661	754	312	410	295	256	191	184	166	172
Rumunia	920	177	96	120	131	104	45	55	76	61	55
Słowacja	372	63	68	13	18	27	30	23	49	33	48
Słowenia	23	4	–	–	4	6	3	1	3	1	1
Szwajcaria	36	2	2	–	7	2	4	8	4	6	1
Szwecja	159	20	9	12	23	21	17	10	20	14	13
Turcja	206	17	12	12	27	23	32	31	19	20	13
Ukraina	17 750	1 693	1 932	1 895	2 818	3 282	2 566	1 404	914	658	588
USA	126	–	–	7	20	28	13	16	20	15	7
Węgry	105	18	2	7	10	7	11	9	15	12	14
W. Brytania	139	10	5	7	14	11	21	15	16	21	19
Wietnam	572	62	26	61	57	65	62	59	76	61	43
Włochy	305	25	25	21	37	29	48	36	34	25	25

Źródło: http://www.policja.pl/portal/pol/4/319/Cudzoziemcy_przestepczosc.html (8.06.2008).

Tabela 25

Ogólna liczba podejrzanych o zabójstwo w skali ogólnokrajowej w stosunku do liczby podejrzanych cudzoziemców o ten czyn w latach 1989–1999

Rok	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Razem
Ogólna liczba podejrzanych	556	588	832	889	955	1 091	1 054	1 085	1 009	997	957	10 013
Liczba podejrzanych cudzoziemców	0	0	0	10	16	24	31	30	23	18	26	178
Udział w %	0	0	0	1,1	1,67	2,2	2,9	2,7	2,3	1,8	2,7	1,77

Źródło:łasne na podstawie danych Komendy Głównej Policji.

Tabela 26

Ogólna liczba podejrzanych o kradzież z włamaniem w skali ogólnokrajowej w stosunku do liczby podejrzanych o ten czyn cudzoziemców w latach 1990–1999

Rok	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ogólna liczba podejrzanych	56 301	53 861	52 940	51 155	64 544	64 530	62 875	63 250	62 277	57 508
Liczba podejrzanych cudzoziemców	29	72	189	273	251	196	186	158	165	150
Udział w %	0,05	0,13	0,36	0,53	0,39	0,3	0,29	0,25	0,26	0,26

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji.

Tabela 27

Ogólna liczba podejrzanych o kradzież w skali ogólnokrajowej w stosunku do liczby podejrzanych cudzoziemców o ten czyn w latach 1990–1999

Rok	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ogólna liczba podejrzanych	42 159	42 138	37 340	38 836	55 514	65 929	40 778	43 056	43 867	42 903
Liczba podejrzanych cudzoziemców	49	197	274	393	560	693	501	489	303	238
Udział w %	0,12	0,47	0,73	1	1	1	1,2	1,13	0,7	0,55

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji.

Tabela 28

Podejrzani cudzoziemcy o popełnienie przestępstwa według wybranych kategorii przestępstw i państwa pochodzenia w latach 1992–1999

Przestępstwo/państwo pochodzenia	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Zabójstwo ogółem/	**10**	**16**	**24**	**31**	**30**	**23**	**18**	**26**
Ukraina	*	9	11	13	11	5	9	10
Rosja	5	4	6	*	8	*	*	1
Białoruś	1	*	1	2	2	4	3	2
Niemcy	2	*	*	5	2	1	1	*

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Rozbój, kradzież rozbójnicza, wymuszenie rozbójnicze ogółem/	**269**	**541**	**486**	**437**	**418**	**406**	**308**	**265**
Ukraina	79	214	183	196	179	143	125	144
Rosja	110	175	104	8	42	60	40	14
Białoruś	21	84	94	83	87	111	70	45
Niemcy	2	1	2	7	4	5	3	3
Kradzież cudzej rzeczy/	**274**	**393**	**560**	**693**	**501**	**489**	**303**	**238**
Ukraina	41	104	143	167	150	108	86	94
Rosja	69	63	67	38	28	31	16	20
Białoruś	6	27	39	49	20	29	29	27
Niemcy	5	7	22	24	14	21	4	12
Kradzież z włamaniem/	**189**	**273**	**251**	**196**	**186**	**158**	**165**	**150**
Ukraina	48	131	159	116	90	71	70	70
Rosja	85	53	30	28	29	8	12	9
Białoruś	13	21	12	18	15	14	26	25
Niemcy	4	7	12	10	10	10	6	5
Paserstwo/	*	*	**271**	**400**	**358**	**340**	**237**	**166**
Ukraina	*	*	46	83	70	79	55	28
Rosja	*	*	42	64	63	43	27	19
Białoruś	*	*	30	97	97	120	65	60
Niemcy	*	*	45	24	25	14	13	6
Przestępstwa celne/	**1532**	**55**	**27**	**29**	**40**	**43**	**72**	**25**
Ukraina	5	1	3	3	6	3	1	7
Rosja	4	12	3	2	7	20	8	11
Białoruś	*	9	5	3	6	2	1	*
Niemcy	7	2	42	28	12	5	6	3
Przestępstwa drogowe/	**524**	**715**	**769**	**886**	**926**	**1011**	**825**	**404**
Ukraina	30	70	79	112	126	141	124	69
Rosja	106	129	78	62	73	82	84	26
Białoruś	8	37	41	73	79	109	85	43
Niemcy	203	253	249	292	267	275	199	115

* Zjawisko nie występuje.

Źródło: *Przestępczość w Polsce 1989–2000*, Warszawa 2001, s. 131–134.

Tabela 29

Ogólna liczba podejrzanych o zabójstwo w skali ogólnokrajowej w stosunku do liczby podejrzanych o ten czyn cudzoziemców w latach 2000–2007

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogólna liczba podejrzanych	1186	1274	1206	1015	970	861	794	845
Liczba podejrzanych cudzoziemców	33	27	23	22	14	4	3	2
Udział w %	2,8	2,1	1,9	2,16	1,4	0,46	0,4	0,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji.

Tabela 30

Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie zabójstwa według państwa pochodzenia w latach 2000–2007

Państwo	Razem	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Armenia	11	3	0	0	6	0	1	1	0
Białoruś	14	6	2	0	1	4	0	0	1
Bułgaria	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Grecja	1	0	0	0	1	0	0	0	0
Gruzja	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Jugosławia	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Kazachstan	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Litwa	1	0	0	0	1	0	0	0	0
Łotwa	2	0	1	0	1	0	0	0	0
Mołdowa	2	0	1	1	0	0	0	0	0
Mongolia	2	0	1	1	0	0	0	0	0
Niemcy	5	3	2	0	0	0	0	0	0
Norwegia	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Pakistan	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Rosja	11	8	1	1	0	1	0	0	0
Rumunia	5	0	3	2	0	0	0	0	0
Turcja	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Ukraina	57	11	15	13	11	5	1	1	0
Wietnam	5	0	1	0	0	2	2	0	0
Pozostałe państwa Europy	2	1	0	0	0	0	0	1	0
Pozostałe państwa Afryki	2	0	0	1	0	1	0	0	0
Pozostałe państwa Azji	1	0	0	0	1	0	0	0	0
Razem	**127**	**33**	**27**	**23**	**22**	**14**	**4**	**3**	**1**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji (materiały w posiadaniu autora).

Tabela 31

Ogólna liczba podejrzanych o udział w bójce lub pobiciach w skali ogólnokrajowej w stosunku do liczby podejrzanych o ten czyn cudzoziemców w latach 2000–2007

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogólna liczba podejrzanych	21 652	22 369	22 175	21 402	22 081	22 163	22 992	23 570
Liczba podejrzanych cudzoziemców	96	56	69	53	57	46	28	33
Udział w %	0,4	0,25	0,3	0,24	0,25	0,2	0,12	0,14

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji (materiały w posiadaniu autora).

Tabela 32

Cudzoziemcy podejrzani o udział w bójce lub pobiciach według państwa pochodzenia w latach 2000–2007

Państwo	Razem	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Armenia	52	4	9	6	6	15	8	3	1
Australia	1	0	0	0	0	0	0	1	0
Białoruś	71	17	13	9	8	9	5	4	6
Bułgaria	22	13	3	0	0	2	3	1	0
Chorwacja	1	0	0	0	0	0	0	1	0
Czechy	6	0	0	0	0	4	2	0	0
Holandia	7	1	0	0	0	1	2	1	2
Izrael	2	0	0	2	0	0	0	0	0
Kazachstan	4	1	0	0	0	1	0	0	2
Libia	2	2	0	0	0	0	0	0	0
Litwa	7	0	1	0	0	2	0	0	4
Mołdowa	10	2	5	0	0	1	0	0	2
Mongolia	20	6	5	2	1	4	0	1	1
Niemcy	50	5	7	8	16	5	3	2	4
Rosja	19	4	2	2	2	1	4	3	1
Rumunia	11	0	0	11	0	0	0	0	0
Szwajcaria	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Turcja	7	0	1	1	4	1	0	0	0
Ukraina	89	21	7	25	12	9	6	6	3
Wielka Brytania	3	0	0	0	0	0	0	3	0
USA	2	0	1	0	1	0	0	0	0
Wietnam	38	17	0	1	1	2	10	2	5
Włochy	1	0	0	0	1	0	0	0	0
Pozostałe państwa Europy	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Pozostałe państwa Afryki	2	1	0	0	1	0	0	0	0
Pozostałe państwa Azji	7	2	1	2	0	0	0	0	2
Bezpaństwowiec	2	0	0	0	0	0	2	0	0
Razem	**438**	**96**	**56**	**69**	**53**	**57**	**46**	**28**	**33**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji (materiały w posiadaniu autora).

Tabela 33

Ogólna liczba podejrzanych o kradzież cudzej rzeczy w skali ogólnokrajowej w stosunku do liczby podejrzanych o ten czyn cudzoziemców w latach 2000–2007

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogólna liczba podejrzanych	52 425	55 118	55 142	55 179	62 256	59 026	51 387	48 848
Liczba podejrzanych cudzoziemców	264	358	267	210	140	181	165	153
Udział w %	0,5	0,65	0,48	0,38	0,22	0,3	0,3	0,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji (materiały w posiadaniu autora).

Tabela 34

Cudzoziemcy podejrzani o kradzież cudzej rzeczy według państwa pochodzenia w latach 2000–2007

Państwo	Razem	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Albania	2	0	0	0	0	0	0	0	2
Armenia	70	11	13	7	9	12	5	8	5
Australia	3	0	0	0	0	3	0	0	0
Austria	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Białoruś	261	37	63	31	52	27	21	7	23
Bośnia i Hercegowina	2	1	0	1	0	0	0	0	0
Bułgaria	30	2	8	1	5	2	8	2	2
Chiny	2	0	1	1	0	0	0	0	0
Chorwacja	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Czechy	27	2	6	3	3	0	4	2	7
Estonia	5	0	0	0	0	1	1	1	2
Finlandia	3	0	1	0	0	0	0	1	1
Francja	3	1	0	0	1	0	0	0	1
Grecja	4	0	1	0	0	1	1	1	0
Gruzja	47	3	3	2	7	2	5	19	6
Holandia	5	0	2	0	2	1	0	0	0
Irak	3	0	0	2	0	0	0	0	1
Jugosławia	5	2	0	2	0	1	0	0	0
Kanada	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Kazachstan	7	0	2	0	2	1	0	0	2
Libia	5	0	0	0	0	3	2	0	0
Litwa	57	12	13	7	4	4	8	3	6
Łotwa	4	2	0	0	0	0	0	1	1
Mołdowa	6	1	0	0	1	1	0	2	1
Mongolia	27	7	7	5	3	3	0	1	1
Niemcy	61	5	9	8	13	5	7	10	4
Norwegia	3	0	2	1	0	0	0	0	0
Pakistan	4	0	1	0	0	2	0	1	0
Rosja	130	26	20	16	9	6	19	14	20
Rumunia	178	22	39	30	11	7	23	32	14
Słowacja	20	3	3	0	0	2	2	4	6
Szwecja	6	0	1	0	1	0	0	3	1
Turcja	2	0	1	0	0	0	1	0	0
Ukraina	635	117	150	131	74	44	56	36	27
USA	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Węgry	6	0	1	0	0	0	1	2	2
W. Brytania	3	0	0	1	0	0	0	0	2
Wietnam	18	1	2	2	5	1	1	3	3
Pozostałe państwa Europy	12	4	0	1	0	0	4	2	1
Pozostałe państwa Afryki	61	3	5	9	6	10	10	8	10
Pozostałe państwa Azji	16	2	2	5	2	1	2	2	0
Pozostałe państwa Ameryki	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Razem	**1738**	**264**	**358**	**267**	**210**	**140**	**181**	**165**	**153**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji (materiały w posiadaniu autora).

Tabela 35

Ogólna liczba podejrzanych o kradzież z włamaniem w skali ogólnokrajowej w stosunku do liczby podejrzanych o ten czyn cudzoziemców w latach 2000–2007

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogólna liczba podejrzanych	55 956	48 888	43 951	38 603	35 920	31 778	26 926	23 675
Liczba podejrzanych cudzoziemców	209	153	115	113	68	41	24	21
Udział w %	0,37	0,3	0,26	0,29	0,19	0,13	0,09	0,09

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji.

Tabela 36

Cudzoziemcy podejrzani o kradzież z włamaniem według państwa pochodzenia w latach 2000–2007

Państwo	Razem	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Armenia	31	3	6	2	4	9	3	3	1
Białoruś	131	43	25	18	28	8	3	6	0
Brazylia	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Bułgaria	7	4	0	0	1	0	0	0	2
Czechy	12	0	3	1	1	3	0	1	3
Estonia	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Finlandia	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Francja	1	0	0	0	0	0	0	1	0
Gruzja	8	3	0	0	5	0	0	0	0
Jugosławia	2	0	0	2	0	0	0	0	0
Korea	2	2	0	0	0	0	0	0	0
Libia	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Litwa	19	4	5	1	1	1	6	1	0
Łotwa	4	1	1	1	0	0	0	1	0
Mołdowa	7	2	1	1	2	0	1	0	0
Mongolia	7	2	1	3	0	1	0	0	0
Niemcy	26	5	5	1	5	3	3	2	2
Norwegia	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Palestyna	2	0	1	0	0	1	0	0	0
Rosja	48	10	17	7	7	4	2	0	1
Rumunia	28	10	4	4	3	5	2	0	0
Serbia	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Słowacja	4	1	0	0	0	0	2	0	1
Sri Lanka	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Szwajcaria	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Szwecja	2	1	0	0	0	0	0	0	1
Turcja	2	0	1	0	1	0	0	0	0
Ukraina	350	104	71	65	53	29	15	7	6
USA	2	0	0	0	0	0	0	1	1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
W. Brytania	5	0	2	0	1	0	1	1	0
Wietnam	6	1	1	1	0	2	1	0	0
Włochy	3	0	0	0	0	1	0	0	2
Pozostałe państwa Europy	7	3	2	2	0	0	0	0	0
Pozostałe państwa Afryki	4	1	0	1	0	1	0	0	1
Pozostałe państwa Azji	14	7	4	2	1	0	0	0	0
Bezpaństwowiec	2	1	1	0	0	0	0	0	0
Razem	**744**	**209**	**153**	**115**	**113**	**68**	**41**	**24**	**21**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji (materiały w posiadaniu autora).

Tabela 37

Cudzoziemcy podejrzani o rozbój, kradzież rozbójniczą, wymuszenia rozbójnicze według państwa pochodzenia w latach 2000–2007

Państwo	Razem	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Albania	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Armenia	71	14	17	20	8	3	6	3	0
Australia	3	0	0	3	0	0	0	0	0
Belgia	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Białoruś	206	69	58	35	17	16	5	1	5
Bośnia i Hercegowina	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Bułgaria	22	4	13	4	1	0	0	0	0
Chorwacja	2	0	1	0	0	0	0	1	0
Czechy	2	1	1	0	0	0	0	0	0
Estonia	2	2	0	0	0	0	0	0	0
Gruzja	8	2	2	0	0	1	0	2	1
Holandia	2	0	0	0	0	0	2	0	0
Jugosławia	5	5	0	0	0	0	0	0	0
Kazachstan	5	1	1	1	0	0	2	0	0
Liban	2	0	1	0	0	0	0	1	0
Libia	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Litwa	22	11	2	3	4	2	0	0	0
Łotwa	4	1	0	0	0	1	2	0	0
Mołdowa	22	5	2	6	4	4	0	0	1
Mongolia	13	2	2	4	3	1	1	0	0
Niemcy	27	9	6	2	5	1	1	3	0
Pakistan	3	0	0	0	2	1	0	0	0
Rosja	84	19	17	12	19	5	3	6	3
Rumunia	36	10	9	4	3	5	0	3	2
Serbia	2	0	2	0	0	0	0	0	0
Turcja	7	0	2	3	1	0	0	1	0
Ukraina	654	208	168	102	68	50	30	17	11

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
USA	3	0	0	2	1	0	0	0	0
W. Brytania	2	0	0	1	0	0	0	1	0
Węgry	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Wietnam	14	1	0	8	1	0	0	3	1
Włochy	3	1	0	0	1	1	0	0	0
Pozostałe państwa Europy	3	0	0	1	2	0	0	0	0
Pozostałe państwa Afryki	5	0	0	2	0	0	1	1	1
Pozostałe państwa Ameryki	3	0	2	0	0	0	1	0	0
Pozostałe państwa Azji	14	5	5	2	0	1	1	0	0
Bezpaństwowiec	5	0	2	0	0	1	1	1	0
Razem	**1261**	**371**	**314**	**216**	**140**	**93**	**57**	**44**	**26**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji (materiały w posiadaniu autora).

Tabela 38

Cudzoziemcy podejrzani o fałszerstwa (kryminalne i gospodarcze) według państwa pochodzenia w latach 2000–2007

Państwo	Razem	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Albania	2	0	1	0	1	0	0	0	0
Armenia	216	30	45	44	34	21	26	12	4
Australia	2	0	0	0	1	0	0	1	0
Austria	4	0	0	3	0	0	0	0	1
Bangladesz	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Belgia	3	2	0	0	0	1	0	0	0
Białoruś	680	34	43	43	99	84	113	132	132
Bośnia i Hercegowina	2	0	1	0	0	1	0	0	0
Bułgaria	176	62	40	26	16	11	14	6	1
Chiny	5	0	0	3	0	0	2	0	0
Chorwacja	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Czechy	31	13	1	2	3	2	2	4	4
Dania	2	0	1	0	0	0	1	0	0
Estonia	7	1	2	0	2	2	0	0	0
Francja	3	0	0	0	0	0	1	1	1
Grecja	4	1	0	0	1	0	0	1	1
Gruzja	11	0	2	0	2	1	3	2	1
Holandia	6	0	1	1	1	0	3	0	0
Irak	2	0	0	0	0	1	0	1	0
Izrael	5	0	0	1	0	1	3	0	0
Jugosławia	3	1	0	2	0	0	0	0	0
Kanada	4	1	0	0	1	0	0	2	0
Kazachstan	16	0	1	1	1	1	4	6	2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Kolumbia	1	0	0	0	1	0	0	0	0
Korea	2	1	0	0	0	0	0	1	0
Libia	2	1	0	0	0	1	0	0	0
Litwa	57	10	11	6	9	4	9	2	6
Łotwa	3	0	1	1	0	1	0	0	0
Mołdowa	33	4	5	2	1	11	3	4	3
Mongolia	54	4	8	15	14	5	3	2	3
Niemcy	116	16	13	17	18	16	14	17	5
Norwegia	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Pakistan	2	0	0	0	0	0	0	0	2
Palestyna	4	0	0	0	2	0	1	1	0
Rosja	158	25	26	15	18	18	17	20	19
Rumunia	67	13	18	15	8	3	3	5	2
Słowacja	9	1	0	1	6	0	0	1	0
Słowenia	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Sri Lanka	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Szwajcaria	3	0	0	0	0	1	0	2	0
Szwecja	6	2	2	0	0	0	2	0	0
Turcja	5	0	1	1	0	1	1	1	0
Ukraina	800	97	140	137	101	80	83	98	64
USA	6	0	2	1	1	1	1	0	0
W. Brytania	5	0	0	0	3	1	1	0	0
Wietnam	66	15	8	7	9	0	9	15	3
Węgry	3	0	0	0	0	0	1	1	1
Włochy	10	5	0	0	1	1	2	0	1
Pozostałe państwa Europy	16	1	1	7	1	2	3	1	0
Pozostałe państwa Afryki	25	5	1	5	2	4	3	0	5
Pozostałe państwa Ameryki	3	0	1	1	0	0	1	0	0
Pozostałe państwa Azji	28	9	1	1	1	3	3	2	8
Bezpaństwowiec	7	0	1	2	1	0	1	1	1
Razem	**2680**	**354**	**379**	**362**	**359**	**279**	**335**	**342**	**270**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji (materiały w posiadaniu autora).

Tabela 39

Cudzoziemcy podejrzani o paserstwo według państwa pochodzenia w latach 2000–2007

Państwo	Razem	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Albania	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Armenia	115	18	13	34	14	8	10	8	10
Białoruś	410	44	59	77	67	90	46	16	11

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Bośnia i Hercegowina	1	0	0	0	1	0	0	0	0
Bułgaria	34	2	3	8	3	4	6	4	4
Chiny	4	0	0	4	0	0	0	0	0
Chorwacja	3	1	0	1	0	1	0	0	0
Czechy	28	0	3	4	2	7	3	3	6
Dania	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Estonia	2	1	0	0	0	1	0	0	0
Francja	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Grecja	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Gruzja	23	8	6	4	0	2	0	1	2
Holandia	7	0	2	1	0	3	1	0	0
Irak	1	0	0	0	0	0	0	1	0
Izrael	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Jugosławia	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Kazachstan	7	0	0	2	2	2	1	0	0
Kolumbia	1	0	0	0	1	0	0	0	0
Litwa	248	20	42	41	42	44	32	11	16
Łotwa	5	2	1	0	0	2	0	0	0
Mołdowa	11	1	3	2	3	2	0	0	0
Mongolia	4	1	2	0	1	0	0	0	0
Niemcy	48	8	6	6	6	5	7	5	5
Norwegia	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Palestyna	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Pakistan	6	0	1	4	0	0	0	1	0
Rosja	173	32	47	21	21	19	16	8	9
Rumunia	13	2	1	2	0	0	2	3	3
Serbia	2	1	1	0	0	0	0	0	0
Słowacja	13	0	1	0	1	1	3	4	3
Sri Lanka	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Szwecja	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Turcja	4	0	0	0	0	1	0	0	3
Ukraina	335	39	49	74	55	36	37	26	19
USA	1	0	0	0	0	1	0	0	0
W. Brytania	5	0	0	0	1	0	0	4	0
Wietnam	12	2	0	2	2	1	4	0	1
Włochy	7	1	1	1	2	2	0	0	0
Pozostałe państwa Europy	5	3	0	0	0	0	0	2	0
Pozostałe państwa Afryki	14	0	2	2	1	2	1	2	4
Pozostałe państwa Azji	18	6	3	4	2	1	1	0	1
Bezpaństwowiec	6	0	1	1	1	2	1	0	0
Razem	**1576**	**194**	**248**	**297**	**228**	**240**	**171**	**99**	**99**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji (materiały w posiadaniu autora).

Tabela 40

Cudzoziemcy podejrzani o przestępstwa akcyzowe z k.k.s. według państwa pochodzenia w latach 2000–2007

Państwo	Razem	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Armenia	291	44	36	81	53	36	26	11	4
Australia	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Belgia	4	2	1	0	1	0	0	0	0
Białoruś	990	163	309	257	185	56	9	6	5
Bośnia i Hercegowina	2	2	0	0	0	0	0	0	0
Bułgaria	5	1	1	3	0	0	0	0	0
Chorwacja	2	0	2	0	0	0	0	0	0
Czechy	9	4	2	3	0	0	0	0	0
Gruzja	4	0	2	1	0	0	0	0	1
Holandia	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Jugosławia	3	0	1	1	1	0	0	0	0
Litwa	45	7	21	10	1	2	3	1	0
Łotwa	9	1	1	4	3	0	0	0	0
Mołdowa	2	2	0	0	0	0	0	0	0
Niemcy	11	3	4	0	2	0	1	0	1
Rosja	231	39	71	85	26	6	2	1	1
Rumunia	2	2	0	0	0	0	0	0	0
Słowacja	6	2	4	0	0	0	0	0	0
Szwajcaria	2	0	2	0	0	0	0	0	0
Turcja	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Ukraina	3219	302	630	784	938	357	93	54	61
USA	2	0	0	2	0	0	0	0	0
Węgry	1	0	0	0	0	0	0	1	0
Pozostałe państwa Europy	13	6	2	0	4	0	1	0	0
Pozostałe państwa Afryki	3	0	2	1	0	0	0	0	0
Pozostałe państwa Azji	10	4	2	1	2	1	0	0	0
Bezpaństwowiec	2	0	0	0	2	0	0	0	0
Razem	**4871**	**584**	**1094**	**1234**	**1218**	**459**	**135**	**74**	**73**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji (materiały w posiadaniu autora).

Tabela 41

Cudzoziemcy podejrzani o przestępstwa celne z k.k.s. według państwa pochodzenia w latach 2000–2007

Państwo	Razem	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Armenia	31	15	5	5	2	1	0	3	0
Australia	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Białoruś	116	23	32	10	14	20	12	1	4
Bułgaria	25	8	8	3	5	0	1	0	0

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Czechy	2	0	1	0	0	0	0	0	1
Francja	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Holandia	4	1	0	0	1	0	2	0	0
Kazachstan	2	0	2	0	0	0	0	0	0
Litwa	17	3	7	1	0	2	0	2	2
Łotwa	2	0	0	0	0	2	0	0	0
Mołdowa	23	9	9	0	5	0	0	0	0
Mongolia	25	13	7	1	2	2	0	0	0
Niemcy	49	13	19	2	9	1	3	2	0
Norwegia	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Pakistan	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Rosja	41	14	11	8	5	1	2	0	0
Rumunia	8	1	2	1	3	1	0	0	0
Sri Lanka	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Szwecja	1	0	0	0	1	0	0	0	0
Turcja	2	0	1	0	0	1	0	0	0
Ukraina	356	35	61	180	48	25	7	0	0
Wietnam	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Włochy	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Pozostałe państwa Europy	2	1	1	0	0	0	0	0	0
Pozostałe państwa Afryki	3	2	1	0	0	0	0	0	0
Pozostałe państwa Azji	8	4	2	1	1	0	0	0	0
Bezpaństwowiec	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Razem	725	144	173	213	96	57	27	8	7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji (materiały w posiadaniu autora).

Tabela 42

Cudzoziemcy podejrzani o przestępstwa drogowe według państwa pochodzenia w latach 2000–2007

Państwo	Razem	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Armenia	214	6	36	57	31	31	19	15	19
Australia	14	5	2	1	3	1	1	1	0
Austria	43	0	14	4	8	0	5	7	5
Bangladesz	1	0	0	0	0	0	0	1	0
Belgia	65	4	12	4	15	4	15	7	4
Białoruś	960	58	204	208	173	97	65	80	75
Bośnia i Hercegowina	4	0	0	1	0	1	2	0	0
Brazylia	2	0	0	0	1	0	0	1	0
Bułgaria	197	2	49	43	31	18	21	14	19
Chiny	9	2	1	1	0	0	1	3	1
Chorwacja	25	1	2	3	9	2	2	2	4

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Czechy	179	16	27	33	22	17	28	16	20
Dania	34	1	5	4	7	4	5	3	5
Estonia	90	3	8	10	19	11	12	17	10
Finlandia	6	0	0	1	2	0	1	1	1
Francja	112	3	24	17	15	11	21	10	11
Grecja	11	0	1	4	1	2	1	1	1
Gruzja	14	0	2	2	2	1	6	0	1
Holandia	102	8	16	23	14	12	12	9	8
Irak	3	0	0	0	1	1	0	1	0
Irlandia	6	0	1	0	1	0	1	1	2
Izrael	6	0	0	1	2	1	2	0	0
Japonia	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Jugosławia	13	1	5	4	0	1	1	1	0
Kanada	9	0	5	1	0	1	0	0	2
Kazachstan	18	2	5	0	5	1	2	2	1
Kolumbia	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Korea	13	3	0	0	1	1	0	3	5
Liban	2	0	0	1	0	1	0	0	0
Libia	2	0	1	1	0	0	0	0	0
Litwa	761	29	105	124	133	102	83	79	106
Luksemburg	2	0	0	0	0	0	0	0	2*
Łotwa	145	3	26	20	20	23	11	16	26
Malta	2	0	0	0	0	0	0	0	2*
Meksyk	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Mołdowa	24	3	1	6	3	3	1	4	3
Mongolia	96	2	26	18	15	7	20	4	4
Niemcy	1398	101	266	251	237	178	168	102	95
Norwegia	23	1	5	1	5	4	4	1	2
Pakistan	6	0	2	0	0	1	1	1	1
Portugalia	3	0	0	0	0	0	0	0	3*
Rosja	435	18	90	75	85	39	34	36	58
Rumunia	80	9	15	8	9	11	9	7	12
Sri Lanka	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Serbia	12	0	2	2	1	0	2	2	3
Słowacja	106	4	7	13	19	15	16	14	18
Słowenia	13	0	3	4	3	1	2	0	0
Szwajcaria	15	0	5	1	2	2	1	3	1
Szwecja	68	4	10	16	10	3	11	6	8
Turcja	68	4	11	8	11	15	10	6	3
Ukraina	2050	65	409	458	298	220	213	202	185
USA	57	2	12	16	3	7	7	8	2
Węgry	51	6	9	5	8	3	6	6	8
W. Brytania	55	4	10	6	11	8	4	7	5

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Wietnam	56	2	6	7	9	10	10	7	5
Włochy	135	5	25	12	27	24	16	14	12
Pozostałe państwa Europy	44	3	6	6	6	5	4	7	7
Pozostałe państwa Afryki	42	4	8	4	7	6	3	3	7
Pozostałe państwa Ameryki	28	4	6	2	4	3	4	4	1
Pozostałe państwa Azji	37	11	9	6	0	2	3	3	3
Bezpaństwowiec	13	1	1	3	2	3	1	1	1
Razem	**7983**	**400**	**1495**	**1497**	**1291**	**914**	**867**	**739**	**780**

* Dane zbierane od 1.03.2007 roku.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji (materiały w posiadaniu autora).

Tabela 43

Cudzoziemcy pokrzywdzeni w Polsce w latach 1998–2007 według państwa pochodzenia

Państwo	Razem	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Ogółem	46 626	7 141	6 424	6 079	4 811	4 456	4 272	4 290	4 056	2 936	2 161
Armenia	151	–	–	20	43	20	14	18	12	17	7
Austria	493	106	72	44	35	47	40	51	59	17	22
Belgia	459	43	59	59	47	34	51	40	56	46	24
Białoruś	2 219	347	257	353	358	294	207	140	115	76	72
Bułgaria	339	53	37	49	70	52	16	19	18	20	5
Chiny	75	–	–	4	13	15	3	17	9	7	7
Chorwacja	46	4	6	2	6	2	4	6	6	10	0
Czechy	768	122	111	103	73	57	73	67	70	52	40
Dania	609	78	79	87	44	57	75	57	59	45	28
Estonia	90	20	12	7	10	5	9	7	13	4	3
Finlandia	238	36	42	30	27	15	18	18	20	18	14
Francja	1 206	112	144	127	103	91	129	130	168	128	74
Grecja	73	7	7	7	12	7	9	8	2	7	7
Gruzja	37	8	3	3	3	7	3	–	5	4	1
Holandia	1 313	169	151	157	116	127	117	142	140	110	84
Irlandia	122	4	5	9	6	7	7	9	15	24	36
Izrael	86	–	–	9	7	6	12	17	10	10	15
Kazachstan	63	16	10	7	10	4	3	6	4	1	2
Litwa	606	96	81	76	68	66	67	32	58	20	42
Łotwa	219	39	29	30	15	10	25	12	19	15	25
Mołdowa	120	16	17	22	18	15	8	5	1	15	3
Mongolia	138	11	24	29	14	22	6	15	7	9	1
Niemcy	23 383	3 941	3 548	3 013	2 341	2 271	2 139	2 301	1 986	1 153	690
Norwegia	546	49	51	73	50	50	51	60	54	59	49
Pakistan	27	–	–	3	3	4	4	5	0	4	4
Rosja	1 256	323	173	159	150	127	91	56	47	51	79

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Rumunia	286	116	19	50	21	17	16	7	11	15	14
Słowacja	521	29	30	46	41	34	52	50	66	95	78
Słowenia	50	2	1	4	9	9	6	4	8	4	3
Szwajcaria	328	41	41	39	30	23	38	39	31	25	21
Szwecja	767	140	191	200	138	115	145	141	114	77	50
Turcja	138	16	19	14	16	11	7	19	16	8	12
Ukraina	3 242	453	425	583	403	322	251	214	230	201	160
USA	497	–	–	69	56	58	78	69	61	42	64
Węgry	250	26	13	20	29	14	32	30	43	30	13
W. Brytania	1 284	113	152	134	103	82	93	102	141	193	171
Wietnam	246	39	22	22	22	16	15	38	37	25	10
Włochy	944	99	110	81	91	102	100	100	104	83	74

Źródło: http://www.policja.pl/portal/pol/4/319/Cudzoziemcy_przestepczosc.html.

Tabela 44

Liczba podejrzanych z art. 258 k.k. w skali ogólnokrajowej w stosunku do liczby podejrzanych cudzoziemców w latach 2000–2007

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Razem
Ogólna liczba podejrzanych	135	195	353	468	623	868	914	1131	4687
Liczba podejrzanych cudzoziemców	7	11	6	12	15	11	11	10	83
Udział podejrzanych cudzoziemców w %	5	5,6	1,7	2,5	2,4	1,3	1,2	0,88	1,77

Źródło: www.policja.pl/portal/pol/31/565/Zorganizowana_grupa_i_zwiazek_przestepczy_art_258.html (12.11.2007); K. Laskowska, *Działalność cudzoziemskich zorganizowanych grup przestępczych Polsce w latach 2000–2006*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2007, z. 2, Białystok 2007, tab. 5, s. 181.

Tabela 45

Prawomocne skazania według czynu z art. 258 § 1–3 k.k. w latach 1999–2005

Rok	258 § 1	258 § 2	258 § 3
1999	14	2	2
2000	38	1	5
2001	39	1	3
2002	51	4	7
2003	38	10	10
2004	148	29	43
2005	278	20	39

Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, dane ze strony: www.ms.gov.pl/statystyki/2004–prawomocne.pdf (12.11.2007); www.ms.gov.pl/statystyki/2005_prawomocne.pdf (12.11.2007).

Tabela 46

Przestępczość cudzoziemców w Warszawie w latach 2001–2007

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Przestępstwa na szkodę cudzoziemców	589	363	496	429	419	b.d.	b.d.
Liczba podejrzanych cudzoziemców, w tym o	734	676	628	589	599	479	382
zabójstwa	5	7	3	4	0	0	0
kradzieże	116	87	63	53	69	55	72
kradzieże z włamaniem	27	14	b.d.	21	5	b.d.	b.d.
rozboje	52	36	34	32	12	12	8
przestępstwa drogowe	b.d.	120	121	82	122	66	66
fałszerstwa kryminalne	47	b.d.	39	19	26	35	22
Najczęściej podejrzewani cudzoziemcy:							
Ukraińcy	230	223	219	163	171	106	91
Ormianie	132	125	107	148	133	108	49
Białorusini	b.d.	49	43	b.d.	b.d.	b.d.	39
Rosjanie	57	36	b.d.	b.d.	b.d.	40	44
Wietnamczycy	37	35	48	b.d.	b.d.	40	b.d.

Źródło: Na podstawie Sprawozdań z działalności Wojewody Mazowieckiego w roku 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, http://bip.mazowieckie.pl/wojewoda/sprawozdania (17.05.2008).

Tabela 47

Liczba grup przestępczych (polskich i cudzoziemskich) pozostająca w zainteresowaniu CBŚ KGP w wybranych kategoriach w latach 2000–2005

Rok	Grupy kryminalne polskie/cudzoziemskie	Grupy narkotykowe polskie/cudzoziemskie	Grupy gospodarcze polskie/cudzoziemskie	Grupy multiprzestępcze polskie/cudzoziemskie
2000	115/24	91/30	85/14	31/15
2001	131/28	96/38	114/15	47/16
2002	149/29	96/37	126/25	46/14
2003	69/21	83/26	100/8	37/7
2004	60/6	58/9	84/10	25/10
2005	58/8	65/19	101/8	34/3

Źródło: K. Laskowska, *Działalność cudzoziemskich zorganizowanych grup przestępczych w Polsce w latach 2000–2006*, "Białostockie Studia Prawnicze" 2007, z. 2, tabela 7, s. 187. Na podstawie Zarządzenia nr 738 KGP z dnia 31.07.2006 roku uchylające Zarządzenie w sprawie planowania i sprawozdawczości w Policji (Dz. Urz. KGP 2006.12.76) nie prowadzi się już tego rejestru.

Tabela 48

Aktywność przestępcza poszczególnych grup cudzoziemskich za lata 2000–2005

Wyszczególnienie działalności	Razem	Ilość grup międzynarodowych	Ilość grup etnicznych	Ilość grup rosyjskojęzycznych
Kryminalna	116	85	11	20
Gospodarcza	80	74	0	6
Narkotykowa	159	147	10	2
Multiprzestępcza	65	46	15	4
Razem	420	352	36	32

Źródło: Obliczenia własne na podstawie K. Laskowska, *Działalność cudzoziemskich zorganizowanych grup przestępczych w Polsce w latach 2000–2006*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2007, z. 2, tabeli 3, s. 179. Na podstawie Zarządzenia nr 738 KGP z dnia 31.07.2006 roku uchylające Zarządzenie w sprawie planowania i sprawozdawczości w Policji (Dz. Urz. KGP 2006.12.76) nie prowadzi się już tego rejestru.

Tabela 49

Liczba grup objęta zainteresowaniem CBŚ KGP w latach 2000–2007

Rok	Razem	Liczba grup przestępczych			
		grupy polskie	grupy międzynarodowe	grupy etniczne	grupy rosyjskojęzyczne
2000	405	322	70	6	7
2001	485	388	77	9	11
2002	522	417	86	10	9
2003	351	289	49	8	5
2004	262	227	32	3	0
2005	296	258	38	0	0
2006	246	217	28	0	1
2007	348	326	19	0	3
Razem	2915	2444	399	36	36

Źródło: Na podstawie rocznych raportów CBŚ KGP za lata 2002–2007, www.policja.pl/portal/pol/75/9147/Raporty_z_dzialalnosci.html (12.11.2008). Dane za 2000 rok pochodzą z: K. Laskowska, *Działalność cudzoziemskich zorganizowanych grup przestępczych w Polsce w latach 2000–2006*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2007, z. 2, s. 177 i 186.

Tabela 50

Liczba liderów stojących na czele grup: międzynarodowych, etnicznych i rosyjskojęzycznych w opinii CBŚ KGP za lata 2000–2007

Rok	Razem	Grupy międzynarodowe	Grupy etniczne	Grupy rosyjskojęzyczne
2000	116	99	6	11
2001	146	119	14	13
2002	164	141	14	9
2003	62	51	6	5
2004	38	35	3	0
2005	51	51	0	0
2006	30	29	0	1
2007	23	21	0	2
Razem	630	546	43	41

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: K. Laskowska, *Działalność cudzoziemskich zorganizowanych grup przestępczych w Polsce w latach 2000–2006*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2007, z. 2, s. 176–177.

Tabela 51

Pochodzenie cudzoziemców, którymi zainteresowane było CBŚ KGP w latach 2003–2005

Państwo pochodzenia	2003	2004	2005	Razem
1	2	3	4	5
Ukraina	52	38	47	137

1	2	3	4	5
Białoruś	24	16	13	53
Litwa	22	23	27	72
Rosja	16	11	19	46
Czeczenia	10	40	11	61
Pozostałe kraje WNP	43	23	14	80
Niemcy	27	16	20	63
Czechy	7	3	19	29
Słowacja	–	1	4	5
Łotwa	6	8	6	20
Włochy	6	3	3	12
Albania	16	2	5	23
Kraje Skandynawii	–	13	9	22
Pozostałe kraje Europy	46	29	29	104
Turcja	36	15	4	55
Wietnam	22	5	1	28
Pozostałe kraje Azji	30	7	1	38
Kraje Afryki	2	6	30	38
Kraje Ameryki Południowej, Północnej, Środkowej	28	8	9	45

Źródło: Na podstawie rocznych raportów CBŚ KGP za lata 2002–2006, www.policja.pl/portal/pol/75/9147/Raporty_z_dzialalnosci.html (12.11.2007). Na podstawie Zarządzenia nr 159 KGP z dnia 23.02.2007 roku w sprawie planowania i sprawozdawczości w Policji (Dz. Urz. KGP 2007.7.67) nie prowadzi się już tego rejestru.

Tabela 52

Liczba grup przestępczych zlikwidowana przez CBŚ KGP w latach 2001–2007

Rok	Ogólna liczba grup	Liczba zlikwidowanych grup przestępczych			
		grupy polskie	grupy międzynarodowe	grupy etniczne	grupy rosyjskojęzyczne
2001	240	187	46	1	6
2002	244	209	31	0	4
2003	250	210	35	1	4
2004	179	153	23	3	0
2005	139	123	15	1	0
2006	143	139	4	0	0
2007	179	170	8	0	1
Razem	1374	1191	162	6	15

Źródło: Na podstawie rocznych raportów CBŚ KGP za lata 2002–2007, www.policja.pl/portal/pol/75/9147/Raporty_z_dzialalnosci.html (12.11.2008).

Tabela 53

Dane Prokuratury Krajowej dotyczące handlu ludźmi (wyniki postępowań przygotowawczych w latach 1995–2007)

Rok	Ilość postępowań zakończonych	Ilość spraw zakończonych wniesieniem aktu oskarżenia	Ilość spraw umorzonych wobec niewykrycia sprawcy	Ilość spraw umorzonych wobec niezaistnienia przestępstw	Ilość osób oskarżonych	Ilość osób pokrzywdzonych
1995	20	18	–	2	43	205
1996	33	26	1	6	59	232
1997	37	31	1	5	58	163
1998	41	25	2	14	64	109
1999	17	14	–	3	24	109
2000	43	38	1	4	119	172
2001	49	35	6	8	71	93
2002	19	11	4	4	40	167
2003	45	30	4	11	134	261
2004	25	18	2	5	39	98
2005	31	19	2	10	42	99
2006	26	17	–	9	36	126
2007	48	28	1	19	62	1021
Razem	434	310	24	100	791	2855

Źródło: www.mswia.gov.pl/portal/pl/391/2001/; M. Wiśniewski, *Handel ludźmi – statystyka*, w: *Handel ludźmi w Polsce. Materiały do raportu*, MSWiA, Warszawa 2007, s. 102.

Tabela 54

Przekazani z RP cudzoziemcy w ramach readmisji w latach 1996–2007

Rok/odcinek granicy	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem	3449	5166	7079	6518	6847	5954	4836	5942	6199	5462	3789	3030
Rosja	0	35	46	48	90	46	29	21	40	13	29	27
Białoruś	178	267	497	678	706	636	536	520	477	515	303	211
Ukraina	1860	2761	3163	3125	3596	2792	2149	3247	4013	3278	2751	1914
Morska	0	0	0	0	0	5	4	41	60	40	10	1
Lotnicza	306	453	1725	984	1139	1073	1039	972	1004	1151	447	740
Razem granica zewnętrzna UE	–	–	–	–	–	–	–	–	5594	4997	3540	2893
Litwa	383	558	355	113	85	102	110	109	49	46	29	24
Słowacja	322	440	331	533	534	456	459	372	127	57	77	11
Czechy	282	495	862	933	559	752	427	560	356	311	118	50
Niemcy	118	157	100	104	138	92	83	100	73	51	25	52
Razem granica wewnętrzna UE	–	–	–	–	–	–	–	–	605	465	249	137

Źródło: Na podstawie danych z Komendy Głównej Straży Granicznej.

Tabela 55

Przekazani z Polski według wybranych państw pochodzenia w latach 1998–2007

Państwo	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem	7079	6518	6847	5954	4836	5942	6199	5462	3789	3030
Afganistan	160	274	42	8	27	65	18	10	48	2
Armenia	481	366	243	334	272	289	261	392	149	207
Azerbejdżan	34	32	81	16	12	6	2	7	6	5
Bangladesz	300	38	9	9	2	0	1	3	0	4
Białoruś	193	295	335	397	341	274	335	240	152	160
Bułgaria	874	704	623	552	769	579	393	215	79	2
Chiny	16	31	14	7	151	108	123	70	31	55
Czechy	286	196	348	342	286	424	240	217	18	1
Gruzja	44	120	94	67	19	30	73	121	69	51
Indie	90	51	23	21	68	111	70	11	19	29
Irak	42	19	29	93	10	4	1	5	7	18
Litwa	95	64	52	87	74	76	39	20	11	8
Mołdowa	313	426	647	397	186	273	355	530	470	183
Mongolia	45	63	41	53	50	51	52	90	49	52
Pakistan	91	26	12	21	2	49	86	28	42	9
Rosja	179	250	267	181	185	189	166	372	383	260
Serbia i Czarnogóra	84	115	79	72	83	102	25	11	4	7
Rumunia	1976	1033	906	856	303	263	156	84	38	2
Słowacja	84	115	79	72	83	102	25	11	0	0
Sri Lanka	180	55	6	3	8	7	5	1	0	4
Turcja	41	17	13	25	38	44	31	31	8	22
Ukraina	1027	1999	2559	2032	1701	2581	3397	2521	1982	1592
Wietnam	131	87	141	134	47	123	153	273	154	215

Źródło: Na podstawie danych z Komendy Głównej Straży Granicznej.

Tabela 56

Przyjęci do RP cudzoziemcy w ramach readmisji w latach 1996–2007

Rok/odcinek granicy	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Ogółem	4909	4801	2817	2072	2414	2224	1856	2086	2091	2125	1349	918
Rosja	0	0	3	0	0	1	0	0	3	0	0	0
Białoruś	4	2	0	5	5	1	6	0	2	0	3	3
Ukraina	1	6	8	4	6	3	5	0	4	1	4	8
Morska	0	0	0	0	0	0	0	7	15	10	1	3
Lotnicza	0	1	1	3	5	14	0	0	0	418	460	322
Razem granica zewnętrzna UE	–	–	–	–	–	–	–	–	24	429	468	336
Litwa	0	5	1	1	0	1	3	0	0	0	0	6

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Słowacja	19	29	53	43	41	63	14	35	6	53	19	72
Czechy	37	25	41	40	39	33	115	73	236	559	173	85
Niemcy	4848	4733	2710	1976	2318	2108	1713	1971	1825	1084	689	419
Razem granica wewnętrzna UE	–	–	–	–	–	–	–	–	2067	1696	881	582

Źródło: Na podstawie danych z Komendy Głównej Straży Granicznej.

Tabela 57

Przyjęci do Polski według wybranych państw pochodzenia w latach 1998–2007

Państwo	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem	2817	2072	2414	2224	1856	2086	2091	2125	1349	918
Afganistan	427	546	337	451	293	83	7	3	5	0
Armenia	144	23	49	150	39	17	7	5	6	7
Azerbejdżan	21	62	138	87	10	1	1	0	1	2
Bangladesz	58	24	3	1	4	0	1	2	4	9
Białoruś	53	51	63	63	14	38	44	33	47	32
Chiny	7	4	20	15	53	135	100	28	34	20
Czechy	39	36	30	50	8	28	1	7	0	0
Gruzja	39	100	79	37	6	12	11	25	13	14
Indie	48	38	3	13	136	140	46	13	4	37
Irak	117	29	33	133	75	28	3	5	7	8
Litwa	49	7	3	10	4	7	4	0	0	3
Mołdowa	275	318	452	221	108	188	132	254	96	42
Pakistan	65	32	20	8	39	76	35	19	8	11
Rosja	78	144	446	283	461	454	360	1079	593	483
Sri Lanka	342	80	6	20	34	14	3	1	0	30
Turcja	32	21	15	11	27	20	24	22	6	19
Ukraina	268	310	476	270	220	601	1178	527	429	138
Wietnam	42	29	88	194	231	182	68	21	17	0

Źródło: Na podstawie danych z Komendy Głównej Straży Granicznej.

Tabela 58

Podejrzani cudzoziemcy przez Straż Graniczną według wybranej kwalifikacji prawnej w latach 2000–2007

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Razem
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ogólna liczba podejrzanych/ w tym cudzoziemcy	7 289/ 3 913	6 744/ 2 840	5 625/ 2 289	6 550/ 2 737	7 436/ 4 415	6 973/ 4 630	7 864/ 4 817	b.d.	48 481/ 25 641
Pgpwp, art. 264 § 1 k.k.*	4 479/ 1 530	3 325/ 1 006	2 824/ 866	2 859/ 1 194	3 337/ 2 354	1 906/ 1 469	– –	– –	18 730/ 8 419
Pgpwp przy użyciu przemocy, art. 264 § 2 k.k.	461/ 311	412/ 221	413/ 228	1 002/ 372	961/ 830	2 118/ 1 908	3 285/ 2 988	2305/ 2131	10 957/ 8 989

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Organizowanie pgpwp, art. 264 § 3 k.k.	89/ 21	180/ 51	193/ 28	232/ 34	417/ 90	319/ 89	279/ 116	127/ 69	1 836/ 498
Ułatwianie innej osobie pobytu w RP, art. 264a k.k.**	–	–	–	–	–	26/ 4	51/ 10	57/ 13	134/ 27
Udzielanie pomocy przy pgpwp, art. 18 § 3 k.k. w związku z art. 264 k.k.	b.d.	235/ 23	235/ 34	357/ 54	483/ 86	361/ 57	304/ 56	168/ 49	2 143/ 359
Fałszerstwo dokumentu lub używanie takiego dokumentu, art. 270 k.k.	584/ 403	643/ 506	386/ 244	541/ 328	464/ 366	604/ 474	707/ 464	566/ 427	4 495/ 3 212
Przyjmowanie, udzielanie korzyści materialnych (łapówkarstwo), art. 228–229 k.k.	2/ 1	9/ 7	9/ 1	10/ 9	93/ 92	77/ 75	110/ 107	99/ 95	409/ 387
Uszczuplenie cła, uchylanie się od obowiązku celnego (przemyt) art. 85–96 k.k.s.	792/ 563	172/ 78	235/ 75	199/ 94	128/ 59	169/ 124	319/ 230	261/ 201	2 274/ 1 424
Art. 63–67 k.k.s.	664/ 446	1 511/ 881	1 151/ 765	1 052/ 592	1 219/ 456	1 024/ 307	1779/ 465	2 301/ 562	10 701/ 4 474
Ogólna liczba wszczętych dochodzeń	9 979	11 573	10 379	10 674	11 238	10 157	10 107	b.d.	74 107

* Art. 264 § 1 został uchylony mocą *ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 roku o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. 2005, Nr 90, poz. 757.
** Dodany przez *ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 roku o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. 2004, Nr 93, poz. 889 – ustawa weszła w życie 1 maja 2004 roku.

Źródło: Na podstawie danych z Komendy Głównej Straży Granicznej (materiały w posiadaniu autora).

Tabela 59

Zatrzymani przez Straż Graniczną cudzoziemcy, którzy usiłowali dokonać lub dokonali przekroczenia granicy Polski wbrew przepisom (bez przekazanych) w latach 2002–2007

Obywatelstwo	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7
Afganistan	383	140	45	7	0	0
Albania	5	3	7	7	4	2
Algieria	4	1	7	2	4	1
Angola	0	0	0	0	1	0
Armenia	85	41	80	70	48	44
Australia	3	3	0	2	1	0
Austria	2	0	0	1	0	1
Azerbejdżan	5	2	3	4	1	7
Bangladesz	0	0	1	3	5	24
Belgia	2	2	7	3	0	0
Bezpaństwowiec	11	21	17	21	9	6
Białoruś	43	56	101	98	69	58
Boliwia	0	0	0	0	0	2
Bośnia i Hercegowina	1	1	0	0	0	2
Brazylia	0	0	1	0	0	0

1	2	3	4	5	6	7
Bułgaria	10	13	4	17	22	1
Chiny	149	195	218	66	69	54
Chorwacja	0	0	0	0	1	1
Colte D'ivoire	0	1	0	0	0	0
Cypr	1	0	0	0	0	0
Czechy	502	492	330	261	240	164
Dania	0	7	2	0	1	7
Dominikana	0	0	0	1	0	1
Egipt	0	0	2	3	5	6
Ekwador	0	8	7	0	0	0
Estonia	1	5	2	1	0	2
Etiopia	1	1	0	0	1	0
Filipiny	0	0	0	0	0	1
Finlandia	0	0	0	2	0	0
Francja	4	3	2	2	8	1
Gambia	0	0	0	1	0	0
Ghana	0	1	0	0	5	1
Grecja	2	2	1	3	0	1
Gruzja	8	21	59	86	66	45
Gwinea	0	0	0	2	0	1
Hiszpania	2	1	0	0	0	1
Indie	113	216	93	7	31	12
Indonezja	1	0	0	0	0	17
Irak	87	28	12	10	19	2
Iran	1	2	1	1	1	0
Irlandia	0	0	1	0	0	0
Izrael	0	1	0	1	3	0
Jamajka	0	0	0	0	1	0
Jordania	0	0	0	0	0	2
Jugosławia	3	0	0	0	0	0
Kambodża	0	0	2	0	0	0
Kamerun	1	1	0	1	5	4
Kanada	0	0	2	0	0	2
Kazachstan	11	7	7	18	4	2
Kenia	0	0	0	0	1	0
Kirgistan	1	3	0	5	0	2
Kolumbia	2	0	0	1	1	3
Komory	0	0	0	0	0	2
Kongo	1	3	3	2	4	4
Korea Poł.	0	0	0	0	0	2
Kostaryka	0	0	3	0	0	0
Kuba	5	0	0	5	0	4
Liban	10	6	2	3	2	0

1	2	3	4	5	6	7
Liberia	0	0	1	0	1	2
Litwa	88	91	65	29	24	18
Luksemburg	0	1	0	0	0	0
Łotwa	7	12	2	4	5	3
Macedonia	18	0	0	0	2	1
Malezja	0	5	0	0	0	4
Mali	0	0	0	1	0	0
Maroko	0	0	2	2	2	4
Mauretania	0	0	0	0	0	2
Mołdowa	68	144	276	355	342	151
Monako	1	0	0	0	0	0
Mongolia	0	6	6	13	3	5
Nepal	1	0	6	2	0	8
Niderlandy	1	16	5	15	7	4
Niemcy	82	105	133	101	137	199
Nieustalone	62	71	92	55	107	72
Nigeria	0	1	4	3	4	11
Norwegia	0	0	0	1	0	2
Pakistan	15	161	143	35	56	23
Palestyna	0	3	4	4	5	2
Panama	0	0	0	0	0	1
Peru	1	0	0	4	0	3
Portugalia	0	0	0	1	0	0
Rosja	366	310	557	456	329	322
Rumunia	22	13	13	19	15	3
Rwanda	0	0	1	0	0	0
Serbia i Czarnogóra	0	9	4	3	3	0
Serbia	0	0	0	0	0	4
Senegal	0	0	0	0	0	3
Sierra Leone	0	0	1	0	1	0
Singapur	0	0	1	0	0	0
Słowacja	87	96	31	25	5	6
Słowenia	0	0	1	0	0	0
Somalia	1	28	19	2	3	1
Sri Lanka	34	34	4	0	1	32
Suazi	0	0	0	0	1	0
Sudan	0	0	3	0	0	1
Surinam	0	0	1	0	0	0
Syria	2	0	2	1	1	0
Szwajcaria	0	5	0	0	0	2
Szwecja	10	4	0	2	3	0
Tadżykistan	2	2	0	0	3	1
Tajwan	0	0	0	3	0	0

1	2	3	4	5	6	7
Togo	0	0	1	0	1	1
Tunezja	0	2	1	3	8	1
Turcja	22	34	25	22	10	17
Turkmenistan	0	0	2	0	0	0
Uganda	0	0	0	0	2	0
Ukraina	573	873	1884	1388	1224	1046
USA	1	11	0	2	0	1
Uzbekistan	4	3	4	2	1	4
Wenezuela	0	0	0	0	0	2
Węgry	8	12		0	0	0
Wielka Brytania	3	4	5	1	0	1
Wietnam	146	243	146	325	190	103
Włochy	1	5	0	0	3	0
Wybrzeże Kości Słoniowej	0	0	2	0	0	1
Zimbabwe	0	0	0	2	0	0
Razem	3086	3592	4472	3598	3131	2559

Źródło: Na podstawie danych z Komendy Głównej Straży Granicznej.

Tabela 60

Liczba osób wobec, których wydano decyzję o wydaleniu z RP według obywatelstwa w latach 1998–2007

Obywatelstwo	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Afganistan	192	224	472	660	709	246	32	8	11	3
Albania	10	2	7	1	4	5	3	9	4	1
Algieria	22	19	10	8	3	9	8	9	5	3
Angola	1	3	0	0	0	0	0	1	4	0
Arabia Saudyjska	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Armenia	972	746	633	633	607	538	277	343	335	222
Australia	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
Austria	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0
Azerbejdżan	46	87	188	116	24	30	4	12	2	3
Bangladesz	213	40	17	12	4	2	4	7	19	10
Belgia	1	0	5	1	0	1	0	0	0	0
Benin	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Bezpaństwowiec	16	14	18	11	11	6	9	20	8	7
Bez obywatelstwa/Palestyna	8	5	3	0	0	0	0	0	0	0
Bhutan	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3
Białoruś	278	385	605	552	401	425	332	217	188	126
Boliwia	1	1	0	0	0	1	2	0	0	1
Bośnia i Hercegowina	1	2	3	3	1	1	0	0	0	0
Brazylia	0	1	3	1	0	0	1	0	0	3

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Bułgaria	1411	1455	1111	738	936	650	392	189	261	3
Burkina Faso	11	0	2	6	0	1	0	0	0	0
Burundi	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Chile	0	0	20	7	2	0	0	0	0	0
Chiny	21	26	32	29	156	288	283	53	122	89
Chorwacja	4	3	3	2	2	1	0	1	0	0
Cypr	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Czechy	5	30	35	21	13	14	3	2	0	0
Dania	0	2	0	0	2	0	0	0	0	0
Dominika	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0
Dominikana	0	2	0	0	0	0	0	1	1	0
Egipt	19	11	7	2	4	4	6	7	9	10
Ekwador	0	1	4	0	2	6	8	1	2	0
Erytrea	0	0	0	1	0	0	0	0	3	1
Estonia	5	0	3	6	0	4	1	0	0	1
Etiopia	4	1	0	0	1	2	0	0	1	0
Filipiny	2	2	12	0	0	0	1	0	2	0
Francja	0	3	1	1	1	0	0	0	0	0
Gambia	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Ghana	3	1	1	0	0	1	0	0	3	1
Grecja	2	1	0	3	1	0	0	0	0	0
Gruzja	70	157	125	90	27	52	48	83	78	35
Gujana	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Gwinea	4	2	0	1	0	1	12	4	0	0
Gwinea Bissau	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Hiszpania	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Honduras	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Indie	67	81	11	36	423	482	124	15	28	48
Inne	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0
Irak	81	22	56	176	216	58	6	8	30	7
Iran	8	1	1	9	10	7	8	6	7	1
Izrael	0	1	1	3	0	2	4	0	2	1
Jamajka	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0
Japonia	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Jemen	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Jordania	3	7	3	2	0	2	1	1	0	2
Jugosławia	94	42	23	0	0	0	0	0	0	0
Kambodża	0	0	0	1	0	0	2	0	0	0
Kamerun	2	7	0	1	2	1	1	2	5	7
Kanada	1	2	0	0	0	0	1	0	1	0
Kazachstan	15	25	47	16	16	9	13	12	6	8
Kenia	1	1	0	2	0	0	0	1	0	0
Kirgistan	0	2	4	1	4	8	7	18	0	2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Kolumbia	1	1	1	1	1	0	0	0	1	4
Komory	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Kongo	1	2	2	0	1	1	3	4	2	2
Kongo. Demokratyczna Republika	1	2	0	0	0	0	1	1	1	0
Korea Północna	0	0	7	0	0	0	0	0	0	0
Kuba	0	1	0	1	2	0	0	0	1	0
Laos	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Liban	22	6	6	10	1	15	1	5	2	0
Liberia	2	7	0	0	0	2	0	1	2	1
Libia	1	1	4	1	0	2	0	1	1	0
Litwa	122	67	59	96	76	65	31	5	6	0
Łowa	38	15	17	17	15	9	3	1	0	0
Macedonia	74	20	14	31	14	2	2	2	2	3
Madagaskar	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Malezja	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Mali	0	0	0	1	0	0	0	4	1	2
Maroko	3	9	11	12	1	1	3	0	9	7
Mauritius	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0
Meksyk	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
Mołdowa	386	468	707	423	256	343	377	509	478	154
Monako	0	4	0	0	0	0	0	0	1	0
Mongolia	102	229	256	205	168	134	63	73	105	48
Mozambik	0	8	0	0	0	0	0	1	0	0
Nepal	4	0	1	0	1	0	10	0	3	4
Niderlandy	1	3	2	2	2	4	0	1	1	0
Niemcy	17	13	12	19	22	15	4	3	1	0
Nie ustalone	1	3	0	0	0	0	0	0	4	5
Niger	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Nigeria	13	17	10	6	4	10	5	8	13	20
Norwegia	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0
Pakistan	151	81	34	23	103	331	175	51	40	20
Papua Nowa Gwinea	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Peru	8	5	3	1	3	1	1	3	1	3
Portugalia	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Rosja	239	336	631	564	874	664	187	195	182	110
Rumunia	2264	1269	1118	972	318	298	128	77	182	3
Rwanda	0	0	0	1	2	1	0	0	0	0
Serbia	0	0	0	0	0	0	0	0	2	6
Serbia i Czarnogóra	0	0	0	7	5	4	4	6	1	1
Senegal	2	5	7	0	0	1	0	1	7	5
Sierra Leone	1	5	2	3	2	0	0	1	0	0
Singapur	3	0	0	0	0	0	2	0	0	0

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Słowacja	4	7	11	13	23	8	2	1	0	0
Słowenia	4	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Somalia	1	6	5	2	0	32	5	0	1	0
Sri Lanka	303	159	40	17	55	49	3	1	5	23
Sudan	2	7	1	0	0	1	3	0	1	2
Surinam	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Syria	7	9	3	5	5	3	5	0	1	2
Szwajcaria	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0
Szwecja	1	0	2	3	5	4	0	1	0	0
Tadżykistan	3	8	4	0	3	2	1	1	1	1
Tanzania	0	2	0	0	0	0	0	2	0	0
Tajlandia	0	1	0	2	0	0	0	0	1	0
Togo	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0
Tunezja	6	7	28	3	3	0	0	7	22	4
Turcja	55	30	31	23	56	42	33	42	15	30
Turkmenistan	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Uganda	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Ukraina	1273	2571	3143	2322	1959	2885	3761	2518	2222	1541
Urugwaj	0	0	13	0	0	1	0	0	0	0
USA	0	1	0	0	1	0	0	0	1	3
Uzbekistan	6	8	4	7	9	3	8	5	13	11
Wenezuela	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Węgry	5	0	2	1	2	2	0	0	1	0
Wielka Brytania	0	0	2	7	1	2	0	0	0	0
Wietnam	241	296	332	529	696	593	276	331	414	215
Włochy	2	5	3	0	4	10	0	0	0	0
Wybrzeże Kości Słoniowej	1	0	2	0	1	4	0	0	0	0
Zimbabwe	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Zachodni Brzeg i Strefa Gazy	0	0	0	3	1	4	1	0	7	1
Zielony Przylądek	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Razem	8969	9120	9987	8497	8280	8410	6696	4898	4895	2833

Źródło: Dane Urzędu ds. Cudzoziemców.

Tabela 61

Liczba osób wobec których wojewodowie wydali decyzje o wydaleniu z RP w 1998 roku

Biała Podlaska – 27	Białystok – 172	Bielsko-Biała – 109
Bydgoszcz – 50	Chełm – 11	Ciechanów – 6
Częstochowa – 114	Elbląg – 25	Gdańsk – 243
Gorzów Wlkp. – 591	Jelenia Góra – 707	Kalisz – 27
Katowice – 796	Kielce – 49	Konin – 69
Koszalin – 53	Kraków – 152	Krosno – 92
Legnica – 104	Leszno – 6	Lublin – 49

Łomża – 13	Łódź – 103	Nowy Sącz – 158
Olsztyn – 142	Opole – 56	Ostrołęka – 39
Piła – 38	Piotrków Trybunalski – 65	Płock – 33
Poznań – 69	Przemyśl – 160	Radom – 117
Rzeszów – 20	Siedlce – 32	Sieradz – 37
Skierniewice – 18	Słupsk – 74	Suwałki – 66
Szczecin – 995	Tarnobrzeg – 19	Tarnów – 32
Toruń – 48	Wałbrzych – 57	Warszawa – 984
Włocławek – 17	Wrocław – 358	Zamość – 65
Zielona Góra – 1702	Razem – 8969	

Źródło: Dane Urzędu ds. Cudzoziemców.

Tabela 62

Liczba osób wobec których wydane zostały decyzje o wydaleniu z RP według organu wydającego decyzję w latach 1999–2007

Wojewoda	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dolnośląski	1248	1807	1022	806	944	958	510	395	222
Kujawsko-pomorski	178	200	168	193	358	138	91	63	38
Lubelski	199	425	669	474	673	615	518	624	443
Lubuski	1339	2342	2502	2649	2403	2553	1544	1063	597
Łódzki	188	257	277	246	260	120	69	63	48
Małopolski	434	479	263	235	190	184	137	122	106
Mazowiecki	1865	1201	1039	1182	1309	639	540	1002	345
Opolski	169	131	190	68	32	83	27	30	14
Podkarpacki	111	165	250	531	459	244	334	614	528
Podlaski	78	133	143	145	109	107	81	94	67
Pomorski	250	306	307	137	92	51	35	46	35
Śląski	760	845	459	443	344	313	270	225	146
Świętokrzyski	451	89	52	518	518	86	106	38	21
Warmińsko-mazurski	148	195	237	111	121	76	61	65	44
Wielkopolski	400	261	214	150	191	202	171	152	59
Zachodniopomorski	1302	1151	705	392	407	328	404	299	120
Razem	9120	9987	8497	8280	8410	6696	4898	4895	2833

Źródło: Dane Urzędu ds. Cudzoziemców.

Tabela 63

Liczba wydaleń z Polski według państwa pochodzenia najczęściej wydalanych w latach 1994–1996

Państwo pochodzenia	1994	1995	1996
Ukraina	826	815	887
Armenia	149	505	606
Rosja	151	192	188
Białoruś	82	128	211

Źródło: M. Kuczyński, *Rozwój sytuacji migracyjnej w Polsce w latach 1993–1997*, „Migracje i Społeczeństwo" 2000, nr 4, s. 29; D. Gałek, *Migracje legalne i nielegalne na wschodniej granicy RP*, w: *Wschodnia granica RP zewnętrzną granicą Unii Europejskiej*, pod red. J. Białocerkiewicza, Kętrzyn 2001, s. 75.

Tabela 64

Przemyt towarów (w zł) ujawniony przez Straż Graniczną w latach 2001–2007

Rodzaj towaru	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Narkotyki	3 014 641	2 150 378	4 017 837	7 232 555	2 923 902	21 816 754	2 441 239
Broń i amunicja	453 548	16 135	16 143	82 826	50 638	8 860	620
Dobra kultury	30 980	28 350	103 500	64 400	139 097	133 000	295 235
Pojazdy mechaniczne	46 236 514	38 062 210	38 924 280	39 555 700	42 111 950	27 861 960	27 256 700
Alkohol	14 675 419	25 073 074	5 186 372	3 433 260	13 464 654	2 092 158	3 688 058
Papierosy	14 368 534	28 888 320	34 226 314	28 539 319	32 891 620	32 751 481	63 878 882
Waluta obca	2 635 431	2 379 085	1 820 140	2 485 303	2 957 762	6 418 515	5 781 379
Inne towary	9 182 667	9 426 943	13 489 678	19 843 632	18 172 608	24 375 095	14 616 320
Razem	90 597 734	106 024 505	97 784 265	101 236 995	112 712 231	115 457 823	117 958 433

Źródło: Dane Służb Granicznych.

Tabela 65

Zatrzymania za nielegalne przekroczenie granicy (w tym również Polacy) w latach 1992–1996

Odcinek granicy z:	1992	1993	1994	1995	1996
Rosją	66	59	82	79	46
Litwą	190	245	503	627	450
Białorusią	220	278	357	144	128
Ukrainą	295	220	252	336	417
Słowacją	2 068*	508	634	850	b.d.
Czechami	–	1 393	1 635	1 793	b.d.
Niemcami	30 387	15 154	10 225	11 243	10 915
Morska	130	166	221	116	b.d.
GKP Warszawa-Okęcie	223	257	407	409	b.d.
Ogółem	33 581	18 298	14 316	15 597	15 535

* Dotyczy to zatrzymań na granicy z Czeską i Słowacką Republiką Federalną.

Źródło: A. Kowalski, *Wybrane aspekty zwalczania przestępstw granicznych i przemytniczych popełnianych przez cudzoziemców na przejściach granicznych i na zielonej granicy*, w: *Przestępczość cudzoziemców...*, op. cit., s. 145; L. Sklepkowski, *Polska jako kraj tranzytowy i docelowy nielegalnej migracji. Zorganizowane przerzuty przez granicę*, w: *Polska policja...*, op. cit., s. 172.

Tabela 66

Zatrzymania na granicy według najliczniejszej grupy nielegalnych imigrantów w latach 1992–1997

Państwo pochodzenia	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1	2	3	4	5	6	7
Łącznie	b.d.	11 309	10 907	11 670	10 942	10 462
Afganistan	b.d.	b.d.	145	459	867	1 399
Algieria	b.d.	348	276	75	116	75

1	2	3	4	5	6	7
Armenia	82	883	850	1 356	1 010	850
Azerbejdżan	b.d.	b.d.	30	59	98	98
Bangladesz	b.d.	b.d.	53	118	219	480
Białoruś	110	389	291	185	157	147
Bułgaria	3 685	1 691	611	261	246	140
Czechy	b.d.	488	617	750	986	b.d.
Gruzja	b.d.	b.d.	70	24	64	73
Indie	b.d.	b.d.	462	772	484	306
Irak	b.d.	b.d.	166	372	626	431
Jugosławia	63	270	295	186	136	219
Litwa	b.d.	250	145	117	83	113
Mołdowa	70	198	413	639	1.067	560
Niemcy	211	325	157	211	170	b.d.
Pakistan	63	b.d.	166	257	443	438
Rosja	645	993	499	474	382	283
Rumunia	23 401	6 989	3 358	2 927	1 226	1 114
Słowacja	b.d.	184	132	174	159	b.d.
Sri Lanka	b.d.	b.d.	186	201	609	1 517
Ukraina	743	1 446	1 070	874	628	905
Wietnam	b.d.	209	79	37	58	56

Źródło: M. Kuczyński, *Rozwój sytuacji migracyjnej w Polsce w latach 1993–1997*, „Migracje i Społeczeństwo" 2000, nr 4, tabela 6, s. 21; K. Głąbicka, T. Halik, A. Sawicka, *Studia nad przerzutem migrantów*, „Prace Migracyjne" 1999, nr 23, tabela 2, s. 14; L. Sklepkowski, *Polska jako kraj tranzytowy i docelowy nielegalnej migracji. Zorganizowane przerzuty przez granicę*, w: *Polska policja*..., op. cit., s. 172–173.

Tabela 67

Zatrzymania za usiłowanie lub przekroczenie granicy w latach 1991–1997

Zatrzymania na:	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Całej granicy	13 589	33 581	18 298	14 316	15 597	15 535	15 595
Kierunek do Polski	1 202	1 946	2 392	2 922	3 306	3 648*	3 943
Kierunek z Polski	12 387	31 635	15 906	11 394	12 291	3 943*	11 652
Przejściach granicznych	1 415	2 647	2 672	3 288	3 667	11 652*	4 151
Poza przejściami granicznymi	12 174	30 934	15 626	11 028	11 930	107 152*	11 444

* Takie dane zamieszczono w artykule K. Głąbicka, T. Halik, A. Sawicka, *Studia nad przerzutem migrantów*, „Prace Migracyjne" 1999, nr 23, tabela 2, s. 13.

Tabela 68

Zatrzymania za usiłowanie lub przekroczenie granicy w latach 2001–2007 (Polacy i cudzoziemcy)

Zatrzymania na:	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Całej granicy	6184	5373	5662	5762	4526	4000	3222
Kierunek do Polski	2855	2571	2920	2179	2176	2164	1633
Kierunek z Polski	3329	2802	2742	3583	2350	1836	1589
Przejściach granicznych	2489	2362	2554	3033	2507	2162	1825
Poza przejściami granicznymi	3695	3011	3108	2729	2019	1838	1397

Źródło: Na podstawie danych Straży Granicznej.

Tabela 69

Liczba odmów wjazdu cudzoziemcom do Polski według poszczególnych odcinków granicy państwowej w latach 2000–2007

Odcinek granicy z:	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Rosją	5 753	5 259	8 103	7 403	3 750	2 420	2 525	2 065
Litwą	700	725	578	1 263	354	135	115	29
Białorusią	9 243	17 049	17 499	17 989	13 326	13 658	13 215	11 868
Ukrainą	25 363	18 149	14 552	9 648	12 515	21 784	20 910	14 807
Słowacją	3 708	1 575	781	368	324	285	310	58
Czechami	3 425	1 896	1 446	1 117	514	240	449	501
Niemcami	6 404	7 532	7 423	6 291	3 359	1 587	1 492	1 407
Morska	b.d.	b.d.	346	2 268	30 619	313	131	61
Lotnicza	b.d.	b.d.	1 086	1 172	1 274	1 241	1 185	1 408
Razem	57 070	54 798	51 814	47 519	66 035	41 663	40 332	32 204

Źródło: Na podstawie danych z rocznych sprawozdań Straży Granicznej.

Tabela 70

Cudzoziemcy według państwa pochodzenia, którym najczęściej odmawiano wjazdu do Polski w latach 2001–2007

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ukraina – 16 074	Ukraina – 13 573	Białoruś – 12 217	Filipiny – 17 765	Ukraina – 20 192	Ukraina – 20 410	Ukraina – 15 334
Białoruś – 13 031	Rosja – 12 939	Rosja – 13 020	Ukraina – 12 053	Białoruś – 10 549	Białoruś – 11 464	Białoruś – 9 630
Rosja – 8 531	Białoruś – 12 442	Ukraina – 9 600	Białoruś – 8 821	Rosja – 4 740	Rosja – 3 853	Rosja – 4 410
Niemcy – 2 672	Niemcy – 2 313	Niemcy – 1 663	Rosja – 7 487	b.d.	Mołdowa – 1 268	Mołdowa – 330
Kazachstan – 1 383	Bezpaństwowcy – 1 198	Bułgaria – 1 094	Indie – 5 136	b.d.	Rumunia – 322	Chiny – 237
Kanada – 1 377	Kanada – 625	Kanada – 1 065	Indonezja – 1 789	b.d.	Kazachstan – 236	Kazachstan – 180

Źródło: Na podstawie danych z rocznych sprawozdań Straży Granicznej.

Tabela 71

Wybrane towary (w zł) zajęte przez Straż Celną w latach 2001–2007

Rodzaj towaru	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8
Cygara, cygaretki, papierosy	55 582 891	33 918 777	45 824 128	63 535 140	45 331 526	42 161 639	62 567 141
Alkohol etylowy o mocy 80% i więcej	49 879 806	33 884 587	11 971 893	5 116 787	5 381 831	8 138 127	11 495 102

1	2	3	4	5	6	7	8
Pojazdy samochodowe i mechaniczne do przewozu osób	29 179 785	13 637 956	17 462 292	12 756 189	4 945 022	4 068 086	4 873 215
Płyty gramofonowe, taśmy i inne nośniki do rejestracji	4 971 392	3 252 776	4 714 920	7 704 302	6 251 048	3 205 796	531 978
Alkohol etylowy o mocy mniejszej niż 80%	1 591 634	1 148 565	1 193 673	1 753 931	1 706 285	2 083 664	2 635 350
Środki płatnicze	4 056 051	2 396 540	790 617	90 490	1 519 656	1 785 502	3 074 991

Źródło: Kompendium statystyczne Służby Celnej 2001–2005, http://www.mf.gov.pl/_files_/sluzba_celna/publikacje/statystyka/kompendium0105.pdf, „Biuletyn Statystyczny Służby Celnej" za 2006 i 2007 rok.

Wykaz tabel i wykresów

Wykaz tabel (tekst główny)

1. Potencjalne koszty i korzyści migracji w oparciu o modele teorii kosztów-użyteczności i *push-pull* 39
2. Motywy migracji według ekspertów Banku Światowego 42
3. Przyjazdy cudzoziemców do Polski według granic (w tys.) w latach 1994–2007 . . 100
4. Przyjazdy cudzoziemców do Polski według najliczniejszego obywatelstwa w latach 1991–1998 (w tys.) 101
5. Przyjazdy cudzoziemców do Polski według najliczniejszego obywatelstwa w latach 1999–2007 (w tys.) 102
6. Przyjazdy zagranicznych turystów do Polski (dane szacunkowe w tys.) w latach 1996–2007 według wybranych państw 103
7. Główne cele wizyt cudzoziemców w Polsce w latach 2001–2007 (w procentach) 104
8. Wydatki turystów zagranicznych w Polsce według państw pochodzenia na 1 osobę w USD w latach 1997–2007 105
9. Liczba zaproszeń wpisanych do rejestru w latach 1999–2007 108
10. Liczba zaproszeń typu A wpisanych do rejestru w latach 1999–2007 według najliczniejszej reprezentacji 109
11. Liczba zaproszeń typu B wpisanych do rejestru w latach 1999–2007 według najliczniejszej reprezentacji 109
12. Liczba zaproszeń typu C wpisanych do rejestru w latach 1999–2007 według najliczniejszej reprezentacji 109
13. Liczba zaproszeń typu D wpisanych do rejestru w latach 1999–2002 według najliczniejszej reprezentacji 110
14. Łączna liczba zaproszeń (A, B, C, D) wpisanych do rejestru w latach 1999–2007 według województw 110
15. Liczba wydanych wiz w latach 1999–2007 114
16. Liczba wydanych wiz w latach 2001–2005 według kontynentów 115
17. Liczba wydanych wiz w latach 1999–2007 według organu wydającego 116
18. Liczba wydanych wiz z prawem do pracy w latach 1999–2007 według najliczniejszej reprezentacji 117
19. Liczba wydanych wiz pobytowych w latach 1999–2007 według najliczniejszej reprezentacji 117
20. Migracje na pobyt stały do Polski w latach 1945–2007 (w zaokrągleniu) 120
21. Migracje do Polski na pobyt stały według płci, wieku i miejsca osiedlenia w latach 1994–2007 122

22. Migracje do Polski na pobyt stały według kontynentów w latach 1990–2007 123
23. Migracje do Polski na pobyt stały według wybranych państw pochodzenia w latach 1990–2007 124
24. Migracje do Polski na pobyt stały według województw w latach 1999–2007 . . 125
25. Dzieci urodzone przez cudzoziemki (przebywające czasowo) w Polsce według kontynentów i wybranych państw pochodzenia od 1999 do 2007 roku . . . 127
26. Osoby przybyłe z zagranicy (zameldowane na pobyt czasowy), w tym również osoby polskiego pochodzenia przebywające na stałe poza granicami Polski z podziałem na kontynenty i wybrane państwa w latach 1997–2007 128
27. Osoby przybyłe z zagranicy (zameldowane na pobyt czasowy), w tym również osoby polskiego pochodzenia przebywające na stałe za granicą z podziałem na województwa, płeć i miejsce osiedlenia w latach 1999–2007 129
28. Studenci zagraniczni w Polsce według wybranych państw pochodzenia 138
29. Cudzoziemcy studiujący w Polsce według najliczniejszej reprezentacji w roku akademickim 1994/95–2007/08 140
30. Absolwenci zagraniczni polskich uczelni w latach 1995–2007 według najliczniejszej reprezentacji 142
31. Liczba zagranicznych studentów i absolwentów studiów dziennych w latach 1955/56–2006/07 148
32. Pochodzenie cudzoziemców według kontynentów i roku zawarcia małżeństwa (lata 1989–1997) 153
33. Małżeństwa mieszane – Polska żona, mąż cudzoziemiec według wybranych państw pochodzenia w latach 1995–2007 155
34. Małżonek z zagranicy według stanu cywilnego i wieku w latach 1995–2007 . . 155
35. Żona z zagranicy według stanu cywilnego i wieku w latach 1995–2007 156
36. Małżeństwa mieszane – Polski mąż, żona cudzoziemka według wybranych państw pochodzenia w latach 1995–2007 157
37. Liczba osób, które złożyły wniosek o zezwolenie na osiedlenie się, i w stosunku do których wydano decyzje pozytywne (według najliczniejszej reprezentacji) w latach 1999–2007 160
38. Liczba osób, które złożyły wniosek o zezwolenie na osiedlenie się, i w stosunku do których wydano decyzje pozytywne w latach 1999–2007 (w I instancji) . . 161
39. Liczba osób, które złożyły wniosek o zezwolenie na osiedlenie się, i w stosunku do których wydano decyzje pozytywne (według kontynentów) w latach 2001–2005 162
40. Liczba osób, które złożyły wniosek o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, i w stosunku do których wydano decyzje pozytywne w latach 1999–2007 167
41. Liczba osób, które złożyły wniosek o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony według kontynentu w latach 2001–2005 168
42. Liczba osób, które złożyły wniosek w sprawie o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony według wybranych państw pochodzenia wnioskodawców w latach 1999–2007 168
43. Liczba osób, w stosunku do których zostały wydane decyzje w sprawie o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony według kontynentu w latach 2001–2005 169

44. Liczba pozytywnie wydanych decyzji o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony według wybranych państw pochodzenia wnioskodawców w latach 1999–2007 170
45. Liczba osób, obywateli UE i członków ich rodzin, która w latach 2004–2006 złożyła wniosek o zezwolenie na pobyt i otrzymała pozytywną opinię . . . 175
46. Liczba osób, obywateli UE i członków ich rodzin, która złożyła wniosek o zezwolenie na pobyt, i w stosunku do której w latach 2004–2006 wydano pozytywne decyzje w I instancji (według najliczniejszego obywatelstwa) . . 176
47. Liczba osób, obywateli UE i członkowie ich rodzin, która w latach 2004–2006 złożyła wniosek o zezwolenie na pobyt czasowy 176
48. Liczba osób, obywateli UE i członkowie ich rodzin, która złożyła wniosek o zezwolenie na pobyt czasowy i w stosunku do których w latach 2004–2006 wydano pozytywne decyzje w I instancji (według najliczniejszego obywatelstwa) 177
49. Liczba osób, które w latach 2005–2007 złożyły wnioski o zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE, i w stosunku do których wydano decyzję pozytywną według organu wydającego pozwolenie 181
50. Osoby, które złożyły wnioski o zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE, i w stosunku do których w latach 2005–2007 wydano pozytywne decyzje (według najliczniejszego obywatelstwa) 182
51. Liczba osób, które w latach 2001–2007 złożyły wniosek o azyl (według obywatelstwa) 184
52. Cudzoziemcy wnioskujący o status uchodźcy w latach 1992–2005 według regionów pochodzenia 189
53. Liczba osób, które złożyły wnioski o nadanie statusu uchodźcy według najliczniejszej reprezentacji w latach 1992–2007 190
54. Dzieci poniżej 18 roku życia pozbawione opieki starające się o status uchodźcy w latach 1992–2007 według państwa pochodzenia i liczby uznanych aplikacji w I instancji 192
55. Liczba osób, które ubiegały się i otrzymały status uchodźcy w latach 1992–2007 196
56. Cudzoziemcy, którym wydano decyzję o nadaniu statusu uchodźcy w I i II instancji w latach 1992–2007 197
57. Liczba osób, które otrzymały zgodę na pobyt tolerowany w I lub II instancji według typu sprawy w okresie od września 2003 roku do końca 2007 roku . . . 201
58. Liczba osób, które otrzymały zgodę na pobyt tolerowany w I lub II instancji według typu sprawy i najliczniej reprezentowanego obywatelstwa w okresie od września 2003 roku do końca 2007 roku 201
59. Liczba wydanych zgód/zezwoleń indywidualnych i w ramach usług eksportowych na pracę dla cudzoziemców w latach 1990–2007 (w liczbach bezwzględnych) . 256
60. Cudzoziemcy z indywidualnymi zgodami na pracę według województw w okresie od 1993 do 1998 roku (w liczbach bezwzględnych) 257
61. Zgody/zezwolenia na wykonywanie pracy przez cudzoziemców (indywidualnie i w ramach usług eksportowych) na terenie województwa mazowieckiego w okresie od 2000 do 2007 roku (w liczbach bezwzględnych) 260
62. Cudzoziemcy z indywidualnymi zgodami/zezwoleniami na pracę według województw w okresie od 1999 do 2007 roku (w liczbach bezwzględnych) . . 262

63. Liczba wydanych zezwoleń na pracę dla cudzoziemców w ramach usług eksportowych w podziale na województwa w okresie od 2000 do 2007 roku (w liczbach bezwzględnych) 262
64. Liczba wydanych indywidualnych zgód/zezwoleń na pracę dla cudzoziemców w latach 1993–2007 według kontynentów i wybranych państw (w liczbach bezwzględnych) 265
65. Liczba wydanych zgód/zezwoleń na pracę dla cudzoziemców w ramach usług eksportowych w latach 1995 do 2007 według kontynentów i wybranych państw (w liczbach bezwzględnych) 266
66. Indywidualne zezwolenia na pracę dla cudzoziemców według okresu ważności w latach 1993–2007 268
67. Procentowy udział cudzoziemców z indywidualnymi zgodami według wybranych stanowisk pracy i zawodów (w stosunku do ogólnej liczby wydanych zgód) w okresie od 1993 do 2007 roku 276
68. Zezwolenia na pracę cudzoziemców w grupie pracowniczej: kadra kierownicza, doradcy, eksperci w latach 2003–2007 według najliczniejszej reprezentacji . . 277
69. Wybrani cudzoziemcy z indywidualnymi zgodami na stanowisku menadżera w latach 1995–2001 (w liczbach bezwzględnych) 278
70. Wybrani cudzoziemcy z indywidualnymi zgodami na stanowisku właściciela lub współwłaściciela w latach 1995–2001 (w liczbach bezwzględnych) . . . 278
71. Wybrani cudzoziemcy z indywidualnymi zgodami na stanowiskach specjalisty i eksperta w latach 1995–2001 (w liczbach bezwzględnych) 278
72. Wybrani cudzoziemcy z indywidualnymi zgodami na stanowisku pracowników wykwalifikowanych w latach 1995–2007 (w liczbach bezwzględnych) . . . 279
73. Wybrani cudzoziemcy z indywidualnymi zgodami na stanowisku pracowników niewykwalifikowanych w latach 1995–2007 (w liczbach bezwzględnych) . . 279
74. Wybrani cudzoziemcy z indywidualnymi zgodami na stanowisku nauczyciela w latach 1995–1999 i 2003–2007 (w liczbach bezwzględnych) 280
75. Zgody (zezwolenia) na pracę wydane dla cudzoziemców według 4 form własności przedsiębiorstw w latach 1993–2002 281
76. Indywidualne zgody na pracę cudzoziemców według 4 form własności przedsiębiorstw i wybranych państw pochodzenia w okresie od 1997 do 2002 roku 282
77. Indywidualne zezwolenia na pracę dla cudzoziemców według wielkości przedsiębiorstwa w latach 1993–1999 284
78. Zgody/zezwolenia indywidualne na pracę dla cudzoziemców według wielkości przedsiębiorstwa i najliczniejszej reprezentacji w okresie od 2000 do 2007 roku . 285
79. Indywidualne zgody/zezwolenia na pracę cudzoziemców według sekcji PKD w latach 1993–2007 289
80. Liczba wniosków w sprawie nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemców w latach 1995–1998 294
81. Liczba stwierdzonych przypadków nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców z państw nienależących do UE i EOG w latach 2003–2006 295
82. Liczba stwierdzonych przypadków nielegalnego zatrudnienia obywateli UE oraz cudzoziemców, pochodzących z państw kandydujących do Unii Europejskiej w latach 2003–2006 297
83. Liczba stwierdzonych przypadków nielegalnego wykonywania pracy przez cudzoziemców w latach 2001–2006 w podziale na województwa 299

84. Liczba wniosków skierowanych do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi i wydane zgody na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców (wraz z powierzchnią) w okresie od 1990 do 2007 roku 329
85. Zgody na nabycie akcji lub udziałów w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych w latach 1997–2007 331
86. Liczba wniosków, która wpłynęła do MSWiA oraz rozstrzygnięcia administracyjne ministra na rzecz cudzoziemców w latach 2000–2007 333
87. Liczba wpisów do rejestrów gruntów nabytych przez cudzoziemców na podstawie zezwolenia i bez obowiązku jego posiadania z uwzględnieniem powierzchni w latach 1999–2007 344
88. Powierzchnia nieruchomości gruntowych w ha (w tym leśnych i rolnych) nabytych przez cudzoziemców (osoby fizyczne i prawne) na podstawie zgód i bez obowiązku posiadania zezwolenia według województw w latach 2000–2007 345
89. Liczba wpisów do rejestrów lokali nabytych przez cudzoziemców na podstawie zezwolenia i bez obowiązku jego posiadania z uwzględnieniem powierzchni w latach 1999–2007 347
90. Powierzchnia lokali nabytych przez cudzoziemców (osoby fizyczne i prawne) na podstawie zezwolenia i bez zezwolenia według województw w latach 2000–2007 (w m^2) 349
91. Liczba wpisów do rejestrów udziałów lub akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców z uwzględnieniem powierzchni (w ha) w latach 2000–2007 . . 351
92. Liczba wpisów do rejestru dotycząca nabycia lub objęcia przez cudzoziemców (osoby prawne i fizyczne) akcji lub udziałów w spółkach handlowych będących właścicielami lub użytkownikami nieruchomości z uwzględnieniem powierzchni nieruchomości według województw w latach 2000–2007 (w ha) 352
93. Mienie Agencji Nieruchomości Rolnych wchodzące w skład ZWRSP od 1996 do 2007 roku (w ha) 360
94. Sprzedaż gruntów cudzoziemcom z Zasobu WRSP według województw w okresie od 1992 roku do 30 września 2002 roku oraz w latach 2004–2007 362
95. Sprzedaż nieruchomości cudzoziemcom z Zasobu WRSP według państwa pochodzenia w okresach od 1992 do 1998, od 1992 do 30 września 2002 roku oraz w latach 2004–2007 364
96. Powierzchnia (w ha) gruntów sprzedanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych cudzoziemcom i spółkom z udziałem kapitału zagranicznego w latach 1996–2007 365
97. Sprzedaż gruntów podmiotom z udziałem kapitału zagranicznego z Zasobu WRSP z podziałem na oddziały i filie Agencji Nieruchomości Rolnych w okresie od 1992 roku do 31.12.2007 roku 366
98. Dzierżawa nieruchomości gruntów (w ha) z Zasobu WRSP według państwa pochodzenia cudzoziemców – stan na 31 grudnia 1998 roku i 31 grudnia 2007 roku 368
99. Podejrzani cudzoziemcy według wybranych kategorii przestępstw w latach 1989–1999 379
100. Podejrzani cudzoziemcy o popełnienie przestępstwa według wybranych kategorii przestępstw w latach 2000–2007 382

101. Cudzoziemcy przebywający w aresztach śledczych i zakładach karnych w latach 1984–2007 391
102. Cudzoziemcy tymczasowo aresztowani na tle ogólnej liczby aresztowanych w Polsce w latach 1990–2007 394
103. Cudzoziemcy skazani (przebywający w aresztach śledczych i zakładach karnych) na tle ogólnej liczby skazanych (osadzonych) w Polsce w latach 1990–2007 396
104. Cudzoziemcy ukarani (przebywający w aresztach śledczych i zakładach karnych) na tle ogólnej liczby ukaranych (osadzonych) w Polsce w latach 1990–2007 398
105. Wypadki i kolizje z udziałem cudzoziemców (z rozbiciem na zabitych i rannych) w latach 1999–2006 400
106. Samodzielne zatrzymania przez Straż Graniczną cudzoziemców za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom lub usiłowanie przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom (bez przekazanych) w latach 2001–2007 . . . 407
107. Udział obywateli rosyjskojęzycznych w zorganizowanych grupach przestępczych w latach 2000–2005 421
108. Liczba sprawców pochodzących z byłego ZSRR zorganizowana w grupach przestępczych według rodzaju działalności w latach 2000–2005 422
109. Liczba sprawców napadów dokonanych przez obywateli byłego ZSRR w stosunku do ogólnej liczby napadów w latach 1992–1996 424
110. Postępowania Prokuratury Krajowej w sprawach o handel ludźmi oraz liczba osób oskarżonych i pokrzywdzonych w latach 1995–2007 429
111. Dane Prokuratury Krajowej dotyczące cudzoziemców ofiar handlu ludźmi w latach 1995–2007 430
112. Dane Prokuratury Krajowej dotyczące cudzoziemców oskarżonych o handel ludźmi w latach 2001–2007 według państwa pochodzenia 431
113. Handel ludźmi i przestępstwa z nimi związane w latach 2004–2007 według danych Policji 432

Wykaz tabel (aneks)

1. Liczba zezwoleń (oraz powierzchnia) na nabycie nieruchomości i nabycie lub objęcie akcji lub udziałów w spółkach handlowych, będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości w latach 1990–2007 455
2. Powierzchnia lokali (w m^2), na które wydał cudzoziemcom zezwolenia minister spraw wewnętrznych i administracji w latach 1999–2007 według województw . . 456
3. Powierzchnia nieruchomości gruntowych (w ha), na które wydał cudzoziemcom zezwolenia minister spraw wewnętrznych i administracji w latach 1999–2007 według województw 457
4. Powierzchnia nieruchomości objęta zezwoleniami ministra spraw wewnętrznych i administracji na nabycie akcji lub udziałów w spółkach będących właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości (w ha) w latach 1999–2007 według województw. Dane te nie dotyczą zezwoleń na nabycie lub objęcie udziałów lub akcji w spółkach będących właścicielem lokali 457

5. Liczba wydanych zezwoleń (oraz powierzchnia w ha) przez ministra spraw wewnętrznych i administracji na nabycie nieruchomości gruntowych w latach 2000–2007 roku według państwa pochodzenia 458
6. Liczba wydanych zezwoleń (oraz powierzchnia w m^2) przez ministra spraw wewnętrznych i administracji na nabycie lokali w latach 2000–2007 roku według państwa pochodzenia 462
7. Liczba wydanych zezwoleń (oraz powierzchnia w ha) przez ministra spraw wewnętrznych i administracji na nabycie akcji lub udziałów w spółkach będących właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości w latach 2000–2007 roku według państwa pochodzenia. Dane te nie dotyczą zezwoleń na nabycie lub objęcie udziałów lub akcji w spółkach będących właścicielem lokali 465
8. Powierzchnia nieruchomości gruntowych (w tym rolnych) nabytych przez cudzoziemców (osoby fizyczne i prawne) na podstawie zezwolenia i bez konieczności posiadania zezwolenia według państwa pochodzenia w latach 2000–2007 (w ha) 467
9. Powierzchnia lokali (w m^2) nabytych przez cudzoziemców (osoby fizyczne i prawne) na podstawie zezwolenia i bez konieczności posiadania zezwolenia według państwa pochodzenia w latach 2000–2007 470
10. Liczba wpisów dotycząca nabycia lub objęcia przez cudzoziemców akcji lub udziałów w spółkach handlowych będących właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości z uwzględnieniem powierzchni nieruchomości według państwa pochodzenia w latach 2000–2007 (w ha) 473
11. Liczba wpisów do rejestru i powierzchnia nieruchomości, udziałów lub akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców bez zezwolenia ministra spraw wewnętrznych i administracji w okresie od 2000 do 2007 roku (według podstawy prawnej) 475
12. Powierzchnia nieruchomości, udziałów lub akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców bez zezwolenia ministra spraw wewnętrznych i administracji na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 1 i 1a (w m^2), art. 8 ust. 1 pkt 2, 3, 4, 5 (w ha) oraz art. 8 ust. 2 i 2a (w ha) według województw wpisanych do rejestru w latach 2000–2005 (w sprawozdaniu z 2006 i 2007 roku brak danych) 476
13. Liczba wpisów do rejestru nieruchomości, udziałów lub akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców bez obowiązku uzyskania zezwolenia według podstawy prawnej i państwa pochodzenia w latach 2000–2007 478
14. Cudzoziemcy przebywający w jednostkach penitencjarnych (w AŚ i ZK) z wyszczególnieniem miesięcy w latach 2000–2007 487
15. Osadzeni cudzoziemcy w aresztach śledczych i zakładach karnych w latach 1992–1994 według najliczniejszej grupy pochodzenia 488
16. Osadzeni cudzoziemcy w aresztach śledczych i zakładach karnych w latach 1998–2007 według najliczniejszej grupy pochodzenia 488
17. Liczba cudzoziemców według państwa pochodzenia tymczasowo aresztowanych w latach 1998–2007 489
18. Liczba skazanych cudzoziemców (przebywających w aresztach śledczych i zakładach karnych) według państwa pochodzenia w latach 1998–2007 . . 492
19. Liczba cudzoziemców ukaranych (przebywających w aresztach śledczych i zakładach karnych) w latach 1998–2007 494

20. Liczba wypadków drogowych popełnionych przez cudzoziemców kierujących pojazdami drogowymi w latach 1999–2007, według najliczniejszego pochodzenia 494
21. Wypadki drogowe z udziałem cudzoziemców w układzie województw w latach 1999–2005 495
22. Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie przestępstwa na tle ogółu podejrzanych w latach 1989–2007 495
23. Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie przestępstw w latach 1989–1997 według państwa pochodzenia 496
24. Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie przestępstw w latach 1998–2007 według państwa pochodzenia 497
25. Ogólna liczba podejrzanych o zabójstwo w skali ogólnokrajowej w stosunku do liczby podejrzanych cudzoziemców o ten czyn w latach 1989–1999 . . . 498
26. Ogólna liczba podejrzanych o kradzież z włamaniem w skali ogólnokrajowej w stosunku do liczby podejrzanych o ten czyn cudzoziemców w latach 1990–1999 498
27. Ogólna liczba podejrzanych o kradzież w skali ogólnokrajowej w stosunku do liczby podejrzanych cudzoziemców o ten czyn w latach 1990–1999 498
28. Podejrzani cudzoziemcy o popełnienie przestępstwa według wybranych kategorii przestępstw i państwa pochodzenia w latach 1992–1999 498
29. Ogólna liczba podejrzanych o zabójstwo w skali ogólnokrajowej w stosunku do liczby podejrzanych o ten czyn cudzoziemców w latach 2000–2007 499
30. Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie zabójstwa według państwa pochodzenia w latach 2000–2007 500
31. Ogólna liczba podejrzanych o udział w bójce lub pobiciach w skali ogólnokrajowej w stosunku do liczby podejrzanych o ten czyn cudzoziemców w latach 2000–2007 500
32. Cudzoziemcy podejrzani o udział w bójce lub pobiciach według państwa pochodzenia w latach 2000–2007 501
33. Ogólna liczba podejrzanych o kradzież cudzej rzeczy w skali ogólnokrajowej w stosunku do liczby podejrzanych o ten czyn cudzoziemców w latach 2000–2007 501
34. Cudzoziemcy podejrzani o kradzież cudzej rzeczy według państwa pochodzenia w latach 2000–2007 502
35. Ogólna liczba podejrzanych o kradzież z włamaniem w skali ogólnokrajowej w stosunku do liczby podejrzanych o ten czyn cudzoziemców w latach 2000–2007 503
36. Cudzoziemcy podejrzani o kradzież z włamaniem według państwa pochodzenia w latach 2000–2007 503
37. Cudzoziemcy podejrzani o rozbój, kradzież rozbójniczą, wymuszenia rozbójnicze według państwa pochodzenia w latach 2000–2007 504
38. Cudzoziemcy podejrzani o fałszerstwa (kryminalne i gospodarcze) według państwa pochodzenia w latach 2000–2007 505
39. Cudzoziemcy podejrzani o paserstwo według państwa pochodzenia w latach 2000–2007 506
40. Cudzoziemcy podejrzani o przestępstwa akcyzowe z k.k.s. według państwa pochodzenia w latach 2000–2007 508

41. Cudzoziemcy podejrzani o przestępstwa celne z k.k.s. według państwa pochodzenia w latach 2000–2007 508
42. Cudzoziemcy podejrzani o przestępstwa drogowe według państwa pochodzenia w latach 2000–2007 509
43. Cudzoziemcy pokrzywdzeni w Polsce w latach 1998–2007 według państwa pochodzenia 511
44. Liczba podejrzanych z art. 258 k.k. w skali ogólnokrajowej w stosunku do liczby podejrzanych cudzoziemców w latach 2000–2007 512
45. Prawomocne skazania według czynu z art. 258 § 1–3 k.k. w latach 1999–2005 . . 512
46. Przestępczość cudzoziemców w Warszawie w latach 2001–2007 513
47. Liczba grup przestępczych (polskich i cudzoziemskich) pozostająca w zainteresowaniu CBŚ KGP w wybranych kategoriach w latach 2000–2005 513
48. Aktywność przestępcza poszczególnych grup cudzoziemskich za lata 2000–2005 . . 513
49. Liczba grup objęta zainteresowaniem CBŚ KGP w latach 2000–2007 514
50. Liczba liderów stojących na czele grup: międzynarodowych, etnicznych i rosyjskojęzycznych w opinii CBŚ KGP za lata 2000–2007 514
51. Pochodzenie cudzoziemców, którymi zainteresowane było CBŚ KGP w latach 2003–2005 514
52. Liczba grup przestępczych zlikwidowana przez CBŚ KGP w latach 2001–2007 . . 515
53. Dane Prokuratury Krajowej dotyczące handlu ludźmi (wyniki postępowań przygotowawczych w latach 1995–2007) 516
54. Przekazani z RP cudzoziemcy w ramach readmisji w latach 1996–2007 516
55. Przekazani z Polski według wybranych państw pochodzenia w latach 1998–2007 517
56. Przyjęci do RP cudzoziemcy w ramach readmisji w latach 1996–2007 517
57. Przyjęci do Polski według wybranych państw pochodzenia w latach 1998–2007 518
58. Podejrzani cudzoziemcy przez Straż Graniczną według wybranej kwalifikacji prawnej w latach 2000–2007 518
59. Zatrzymani przez Straż Graniczną cudzoziemcy, którzy usiłowali dokonać lub dokonali przekroczenia granicy Polski wbrew przepisom (bez przekazanych) w latach 2002–2007 519
60. Liczba osób wobec, których wydano decyzję o wydaleniu z RP według obywatelstwa w latach 1998–2007 522
61. Liczba osób wobec których wojewodowie wydali decyzje o wydaleniu z RP w 1998 roku 525
62. Liczba osób wobec których wydane zostały decyzje o wydaleniu z RP według organu wydającego decyzję w latach 1999–2007 526
63. Liczba wydaleń z Polski według państwa pochodzenia najczęściej wydalanych w latach 1994–1996 526
64. Przemyt towarów (w zł) ujawniony przez Straż Graniczną w latach 2001–2007 . . 527
65. Zatrzymania za nielegalne przekroczenie granicy (w tym również Polacy) w latach 1992–1996 527
66. Zatrzymania na granicy według najliczniejszej grupy nielegalnych imigrantów w latach 1992–1997 527
67. Zatrzymania za usiłowanie lub przekroczenie granicy w latach 1991–1997 . . . 528

68. Zatrzymania za usiłowanie lub przekroczenie granicy w latach 2001–2007 (Polacy i cudzoziemcy) 528
69. Liczba odmów wjazdu cudzoziemcom do Polski według poszczególnych odcinków granicy państwowej w latach 2000–2007 529
70. Cudzoziemcy według państwa pochodzenia, którym najczęściej odmawiano wjazdu do Polski w latach 2001–2007 529
71. Wybrane towary (w zł) zajęte przez Straż Celną w latach 2001–2007 529

Wykaz wykresów (tekst główny)

1. Nabycie polskiego obywatelstwa według państwa poprzedniego obywatelstwa w latach 2000–2007 71
2. Nabycie obywatelstwa w wybranych państwach unijnych w latach 2001–2007 . . 72
3. Przyjazdy cudzoziemców do Polski na tle wyjazdów Polaków za granicę i wyjazdów cudzoziemców z Polski w latach 1985–2007 (w tys.) 100
4. Migracje do Polski na pobyt stały według kontynentów w latach 1990–2007 . . . 123
5. Imigranci przebywający w Polsce czasowo (powyżej 2 miesięcy) według Spisu Powszechnego 133
6. Liczba zagranicznych studentów i absolwentów od roku akademickiego 1956/57 do 2006/2007 (z podziałem na okresy 5-letnie) 143
7. Liczba zagranicznych stypendystów Erasmusa w Polsce na tle studentów z Niemiec uczestniczących w tym projekcie w latach 1998/99–2007/08 . . 147
8. Liczba zawartych małżeństw mieszanych w latach 1989–2007 152
9. Liczba zawartych małżeństw przez Polkę z cudzoziemcem i Polaka z cudzoziemką w latach 1989–2007 154
10. Liczba złożonych wniosków o status uchodźcy w 2007 roku w podziale na miesiące 188
11. Liczba dzieci poniżej 18 roku życia pozbawionych opieki, ubiegająca się o status uchodźcy w Polsce w latach 1992–2007 191
12. Rozwój udziału osób w wieku 65 lat i więcej w ogólnej liczbie ludności w państwach, które w 2060 roku osiągną najwyższy i najniższy wskaźnik w tym zakresie 252
13. Dynamika rozwoju zatrudnienia cudzoziemców w ramach zezwoleń indywidualnych i usług eksportowych w latach 1993–2007 257
14. Dynamika rozwoju zatrudnienia cudzoziemców w ramach zezwoleń indywidualnych w latach 2000–2007 na terenie województwa mazowieckiego w podziale na kontynenty 261
15. Dynamika rozwoju zatrudnienia cudzoziemców w ramach usług eksportowych w latach 2000–2007 na terenie województwa mazowieckiego w podziale na kontynenty 261
16. Zezwolenia indywidualne na pracę dla cudzoziemców w latach 1995–2007 według kontynentów 266
17. Zezwolenia na pracę w ramach usług eksportowych dla cudzoziemców w latach 1995–2007 według kontynentów 267
18. Poziom wykształcenia cudzoziemców z indywidualnymi zgodami na pracę w latach 2000–2002 (w procentach) 270

19. Pracownicy zagraniczni z wyższym wykształceniem w latach 2000–2002 według państw o najliczniejszej reprezentacji 271
20. Pracownicy zagraniczni z wykształceniem średnim w latach 2000–2002 według państw o najliczniejszej reprezentacji 272
21. Pracownicy zagraniczni z wykształceniem zawodowym w latach 2000–2002 według państw o najliczniejszej reprezentacji 272
22. Pracownicy zagraniczni z wykształceniem podstawowym w latach 2000–2002 według państw o najliczniejszej reprezentacji 273
23. Dynamika zmian przyznanych indywidualnych zezwoleń cudzoziemcom według wybranych stanowisk pracy i zawodów w okresie od 1993 do 2007 roku . . 277
24. Indywidualne zezwolenia na pracę dla cudzoziemców według wielkości przedsiębiorstwa w latach 1993–1999 (w procentach) 284
25. Indywidualne zezwolenia na pracę dla cudzoziemców według wielkości przedsiębiorstwa w latach 2000–2007 (w procentach) 287
26. Liczba stwierdzonych przypadków nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców w latach 1999–2006 295
27. Dynamika zmian wyników kontroli nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców według rodzajów działalności w okresie od 2003 do 2006 roku 300
28. Dynamika zmian akceptacji cudzoziemców na polskim rynku pracy w świetle badań CBOS 305
29. Liczba wydanych zezwoleń na nabycie nieruchomości gruntowych w latach 2000–2007 z podziałem na osoby prawne i osoby fizyczne 335
30. Liczba wydanych zezwoleń na nabycie lokali mieszkalnych położonych w strefie nadgranicznej oraz lokali użytkowych w latach 1999–2007 z podziałem na osoby prawne i osoby fizyczne 338
31. Liczba zezwoleń na nabycie lub objęcie akcji lub udziałów w spółkach handlowych będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości w latach 1996–2007 340
32. Liczba wydanych zezwoleń na nabycie lub objęcie akcji lub udziałów w spółkach handlowych będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości w latach 2000–2007 z podziałem na osoby prawne i fizyczne 341
33. Liczba wpisów do rejestrów nieruchomości gruntowych nabytych przez cudzoziemców na podstawie zezwolenia i bez obowiązku jego posiadania w latach 1999–2007 343
34. Liczba wpisów do rejestrów nieruchomości gruntowych nabytych na podstawie zezwolenia i bez obowiązku jego posiadania w latach 2000–2007 z podziałem na osoby prawne i fizyczne 346
35. Liczba wpisów do rejestrów lokali nabytych przez cudzoziemców na podstawie zezwolenia i bez obowiązku jego posiadania w latach 1999–2007 347
36. Liczba wpisów do rejestrów lokali nabytych na podstawie zezwolenia i bez obowiązku jego posiadania w latach 2000–2007 z podziałem na osoby fizyczne i prawne 350
37. Powierzchnia wpisanych do rejestrów udziałów lub akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców (w ha) w latach 2000–2007 351
38. Liczba wpisów do rejestrów dotycząca nabycia lub objęcia przez cudzoziemców akcji lub udziałów w spółkach handlowych będących właścicielami lub

wieczystymi użytkownikami nieruchomości w latach 2000–2007 z podziałem na osoby fizyczne i prawne 353
39. Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie przestępstw w latach 1989–2007 373
40. Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie przestępstwa według wybranych państw pochodzenia w latach 1990–1999 375
41. Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie przestępstwa według wybranych państw pochodzenia w latach 2000–2007 375
42. Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie przestępstw drogowych w latach 1989–2007 376
43. Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie wybranych przestępstw w latach 1989–2007 378
44. Zatrzymania za nielegalne usiłowanie lub przekroczenie granicy w latach 1993–1999 404
45. Zatrzymania za nielegalne usiłowanie lub przekroczenie granicy w latach 2002–2007 405
46. Zatrzymania cudzoziemców za usiłowanie lub dokonanie przekroczenia granicy wbrew przepisom (bez przekazanych) w latach 2001–2007 407
47. Liczba osób wydalonych z Polski w latach 1998–2007 409
48. Liczba odmów wjazdu cudzoziemcom do Polski w latach 2004–2007 na granicy zewnętrznej i wewnętrznej Unii Europejskiej 412
49. Wartość przemytu alkoholu i papierosów ujawniona przez Straż Graniczną w latach 2001–2007 414
50. Wartość przemytu alkoholu i papierosów ujawniona przez Straż Celną w latach 2001–2007 414

Wykaz wykresów (aneks)

1. Cudzoziemcy przebywający w jednostkach penitencjarnych (w AŚ i ZK) z wyszczególnieniem miesięcy w latach 2000–2007 488

Bibliografia

I. Źródła

1. Akty prawa międzynarodowego

Europejska Konwencja o Ekstradycji, sporządzona w Paryżu dnia 13 grudnia 1957 roku wraz z Protokołem dodatkowym do powyższej konwencji, sporządzony w Strasburgu dnia 15 października 1975 roku i Drugi protokół dodatkowy do powyższej konwencji, sporządzony w Strasburgu dnia 17 marca 1978 roku, Dz. U. 1994, Nr 70, poz. 307.

Europejska Konwencja o Pomocy Prawnej w Sprawach Karnych z dnia 20 kwietnia 1959 roku, Dz. U. 1999, Nr 76, poz. 854.

Europejska Konwencja o zapobieganiu torturom oraz nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, sporządzona w Strasburgu dnia 26 listopad 1987 roku, Dz. U. 1995, Nr 46, poz. 238.

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

Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 roku, Dz. U. 2005, Nr 18, poz. 158.

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku, Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 284.

Konwencja w przedmiocie emigracji i imigracji, zawarta pomiędzy Rzecząpospolitą Polską a Rzecząpospolitą Francuską, Dz. U. 1920, Nr 41, poz. 246.

Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 roku, Dz. U. 1989, Nr 63, poz. 378.

Konwencja Wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych przyjęta dnia 18 kwietnia 1961 roku, Dz. U. 1965, Nr 37, poz. 232.

Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych, przyjęta dnia 24 kwietnia 1963 roku, Dz. U. 1982, Nr 13, poz. 98.

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 roku, Dz. U. 1977, Nr 38, poz. 169.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 roku, Dz. U. 1977, Nr 38, poz. 167.

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

Protokoły Nr 1 i 2 do Europejskiej konwencji o zapobieganiu torturom oraz nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, sporządzone w Strasburgu dnia 4 listopad 1993 roku, Dz. U. 2000, Nr 21, poz. 261.

Protokół Nr 11 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, dotyczący przekształcenia mechanizmu kontrolnego ustanowionego przez Konwencję, sporządzony w Strasburgu dnia 11 maj 1994 roku, Dz. U. 1998, Nr 147, poz. 962.

Protokół Nr 6 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności dotyczący zniesienia kary śmierci, sporządzony w Strasburgu dnia 28 kwietnia 1983 roku, Dz. U. 2001, Nr 23, poz. 266.

Protokół Nr 1 i Nr 4 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 rok oraz sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 roku, Dz. U. 1995, Nr 36, poz. 175.

Protokół Nr 2 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzony w Strasburgu dnia 6 maja 1963 roku, Dz. U. 1995, Nr 36, poz. 176.

Protokół Nr 7 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzony w Strasburgu dnia 22 listopad 1984 roku, Dz. U. 2003, Nr 42, poz. 364.

Protokół Nr 9 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzony w Rzymie dnia 6 listopada 1990 roku, Dz. U. 1995, Nr 36, poz. 177.

2. Akty prawa europejskiego

2.1. Prawo pierwotne

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 14 grudnia 2007 roku, Dz.U.UE.C. 2007.303.1.

Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzecząpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii, Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 roku, Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864.

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/2.

Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty Ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/31.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U.UE.C. 2007.306.1.

Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzecząpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 roku, Dz. U. 1994, Nr 11, poz. 38.

Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U.UE.C. 2008.115.47.

2.2. Prawo wtórne

Council Directive 67/654/EEC of 24 October 1967 laying down detailed provisions for the attainment of freedom of establishment and freedom to provide services in respect of activities of self-employed persons in forestry and logging, O.JL.1967.263.6.

Decyzja Rady z dnia 23 grudnia 1963 roku w sprawie zawarcia Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją (64/732/EWG), Dz.U.UE.L. 1964.217.3685.

Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz.U.UE.L. 2004.158.77.

Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 roku w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, Dz.U.UE.L. 2005.255.22.

Dyrektywa 99/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 czerwca 1999 roku ustanawiająca procedurę uznawania kwalifikacji w zakresie działalności zawodowych, objętych dyrektywami w sprawie liberalizacji i środków przejściowych oraz uzupełniająca ogólne systemy uznawania kwalifikacji, Dz.U.UE.L. 1999.201.77.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 98/5/WE z dnia 16 lutego 1998 roku mająca na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w Państwie Członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych, Dz.U.UE.L. 1998.77.36 z późniejszymi zmianami.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 roku przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich, Dz.U.UE.L. 2009.168.24.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 roku w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW, Dz.U.UE.L. 2011.101.1.

Dyrektywa Rady 2003/109/WE z 25 listopada 2003 roku dotycząca statusu obywateli krajów trzecich będących rezydentami długoterminowymi, Dz.U.UE.L. 2004.16.44.

Dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 roku ustanawiająca minimalne standardy przyjęcia osób ubiegających się o azyl, Dz.U.UE.L. 2003.31.18.

Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 roku ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz.U.UE.L. 2000.303.16.

Dyrektywa Rady 63/262/EWG z dnia 2 kwietnia 1963 roku ustanawiająca szczegółowe przepisy dotyczące wdrażania swobody osiedlania się w gospodarstwach rolnych opuszczonych (lub terenach rolnych nieuprawianych) od ponad dwóch lat, OJ.L.1963.62.1326.

Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 roku wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, Dz.U.UE.L. 2000.180.22.

Dyrektywa Rady 2004/81/WE z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami, Dz.U.UE.L. 2004.261.19.

Dyrektywa Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony, Dz.U.UE.L. 2004.304.12.

Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 roku w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środ-

ków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, Dz.U.UE.L. 2001.212.12.

Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 roku w sprawie prawa do łączenia rodzin, Dz.U.UE.L. 2003.251.12.

Dyrektywa Rady z dnia 22 marca 1977 roku mająca na celu ułatwienie skutecznego korzystania przez prawników ze swobody świadczenia usług (77/249/EWG), Dz.U.UE.L.1977.78.17.

3. Akty normatywne Rzeczypospolitej Polskiej

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 października 2001 roku w sprawie określenia wzoru zaświadczeń o przyjęciu cudzoziemców na studia, Dz. U. 2001, Nr 128, poz. 1417.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 24 kwietnia 2002 roku w sprawie podejmowania i odbywania studiów przez cudzoziemców oraz ich uczestniczenia w badaniach naukowych i szkoleniach, Dz. U. 2002, Nr 69, poz. 634.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 4 października 2001 roku w sprawie przyjmowania osób niebędących obywatelami polskimi do publicznych przedszkoli, szkół, zakładów kształcenia nauczycieli i placówek, Dz. U. 2001, Nr 131, poz. 1458.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 kwietnia 2010 roku w sprawie przyjmowania osób niebędących obywatelami polskimi do publicznych przedszkoli, szkół, zakładów kształcenia nauczycieli i placówek oraz organizacji dodatkowej nauki języka polskiego, dodatkowych zajęć wyrównawczych oraz nauki języka i kultury kraju pochodzenia, Dz. U. 2010, Nr 57, poz. 361.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 lutego 2007 roku w sprawie ramowego programu kursów nauki języka polskiego dla uchodźców, Dz. U. 2007, Nr 35, poz. 221.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sztuki z dnia 8 września 1993 roku w sprawie trybu przyjmowania do publicznych szkół i placówek publicznych osób nie będących obywatelami polskimi oraz zasad odpłatności tych osób za naukę i opiekę w szkołach i placówkach, Dz. U. 1993, Nr 88, poz. 409.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sztuki z dnia 10 listopada 1994 roku w sprawie warunków i trybu przyjmowania do publicznych szkół i placówek artystycznych osób nie będących obywatelami polskimi oraz zasad odpłatności tych osób za naukę i opiekę w szkołach i placówkach, Dz. U. 1994, Nr 125, poz. 612.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2007 roku w sprawie kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności przez cudzoziemców, powierzenia wykonywania pracy i innej pracy zarobkowej cudzoziemców, Dz. U. 2007, Nr 116, poz. 805.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 września 2003 roku w sprawie przyznania renty socjalnej, Dz. U. 2003, Nr 170, poz. 1656.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2003 roku w sprawie szkolenia lotniczego oraz uzyskiwania licencji przez cudzoziemców, Dz. U. 2003, Nr 156, poz. 1524.

Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 23 października 2006 roku w sprawie określenia wzoru zaświadczenia jednostki prowadzącej studia o przyjęciu cudzoziemca na studia, Dz. U. 2006, Nr 200, poz. 1475.

Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 października 2006 roku w sprawie podejmowania i odbywania przez cudzoziemców studiów i szkoleń oraz ich uczestniczenia w badaniach naukowych i pracach rozwojowych, Dz. U. 2006, Nr 190, poz. 1406.

Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 29 września 2005 roku w sprawie udzielania pomocy uchodźcom, Dz. U. 2005, Nr 201, poz. 1669.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 stycznia 2007 roku uchylające rozporządzenie w sprawie zakresu ograniczeń w sferze wykonywania pracy przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2007, Nr 7, poz. 54.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 lipca 2006 roku w sprawie określenia przypadków, w których przyrzeczenie i zezwolenie na pracę cudzoziemca wydawane jest bez względu na sytuację na lokalnym rynku pracy i kryteria wydawania przyrzeczeń i zezwoleń na pracę cudzoziemców, Dz. U. 2006, Nr 141, poz. 1004.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2001 roku w sprawie określenia przypadków, w których przyrzeczenie i zezwolenie na pracę cudzoziemca wydane jest przez wojewodę bez względu na sytuację na lokalnym rynku pracy i kryteria wydawania przyrzeczeń i zezwoleń na pracę cudzoziemców, Dz. U. 2001, Nr 153, poz. 1767.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lipca 2011 roku w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz. U. 2011, Nr 155, poz. 919.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2001 roku w sprawie szczegółowych zasad i trybu wydawania przyrzeczeń i zezwoleń na pracę cudzoziemców, Dz. U. 2001, Nr 153, poz. 1766.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2001 roku w sprawie szczegółowych zasad i trybu wydawania przyrzeczeń i zezwoleń na pracę cudzoziemców przy realizacji usług eksportowych świadczonych przez pracodawców zagranicznych w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2001, Nr 153, poz. 1768.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 1998 roku w sprawie szczegółowych zasad i trybu wydawania zezwoleń i zgód na zatrudnienie lub wykonywanie innej pracy zarobkowej przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1998, Nr 53, poz. 336.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 grudnia 2000 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania pomocy uchodźcom, wysokości, świadczeń pieniężnych, form i zakresu pomocy, trybu postępowania w tych sprawach oraz warunków wstrzymania pomocy lub jej odmowy, Dz. U. 2000, Nr 109, poz. 1160.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 lipca 2006 roku w sprawie trybu i warunków wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca, Dz. U. 2006, Nr 141, poz. 1002.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 lipca 2006 roku w sprawie trybu i warunków wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca zatrudnionego przy realizacji usługi eksportowej świadczonej przez pracodawcę zagranicznego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2006, Nr 141, poz. 1003.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 roku w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, Dz. U. 2009, Nr 45 poz. 366.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 roku w sprawie wydawania zatrudnienia na pracę cudzoziemca, Dz. U. 2009, Nr 16, poz. 84.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2001 roku w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz. U. 2001, Nr 153, poz. 1765.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 sierpnia 2006 roku w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz. U. 2006, Nr 156, poz. 1116.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 roku w sprawie wysokości wpłaty dokonywanej w związku ze złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca, Dz. U. 2007, Nr 195, poz. 1409.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 lipca 2006 roku w sprawie zakresu ograniczeń w sferze wykonywania pracy przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2006, Nr 141, poz. 1005.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 września 1997 roku w sprawie zatrudnienia lub powierzenia innej pracy zarobkowej cudzoziemcowi bez konieczności uzyskania zezwolenia i zgody starosty, Dz. U. 1997, Nr 109, poz. 710.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 stycznia 2000 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad i trybu wydawania zezwoleń i zgód na zatrudnienie lub wykonywanie innej pracy zarobkowej przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2000, Nr 5, poz. 61.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 czerwca 2007 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu i warunków wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca zatrudnionego przy realizacji usługi eksportowej świadczonej przez pracodawcę zagranicznego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2007, Nr 120, poz. 823.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 stycznia 1998 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu zatrudniania cudzoziemców przy realizacji usług eksportowych świadczonych przez pracodawców zagranicznych w Polsce, Dz. U. 1998, Nr 12, poz. 50.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 grudnia 1999 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu zatrudniania cudzoziemców przy realizacji usług eksportowych świadczonych przez pracodawców zagranicznych w Polsce, Dz. U. 1999, Nr 111, poz. 1306.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 grudnia 1999 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu zatrudniania lub powierzenia innej pracy zarobkowej cudzoziemcowi bez konieczności uzyskania zezwolenia i zgody dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy, Dz. U. 1999, Nr 111, poz. 1305.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 czerwca 2007 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz. U. 2007, Nr 120, poz. 824.

Rozporządzenie *Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 grudnia 2011 roku w sprawie nadania statutu Agencji Nieruchomości Rolnych*, Dz. U. 2011, Nr 262, poz. 1567.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2003 roku w sprawie dokumentu podróży przewidzianego w Konwencji genewskiej, Dz. U. 2003, Nr 150, poz. 1460.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 lutego 1998 w sprawie niektórych uprawnień komendantów granicznych placówek kontrolnych Straży Granicznej, Dz. U. 1998, Nr 29, poz. 161.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2003 roku w sprawie odnotowania wydania decyzji o określeniu czasu pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz decyzji o odmowie wjazdu cudzoziemca na to terytorium, Dz. U. 2003, Nr 146, poz. 1424.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 lutego 1999 w sprawie określenia warunków, jakim powinny odpowiadać strzeżone ośrodki dla cudzoziemców i areszty w celu wydalenia, oraz regulaminu pobytu w tych ośrodkach i aresztach, Dz. U. 1999, Nr 20, poz. 179.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 czerwca 1998 roku w sprawie określenia wielkości środków niezbędnych do pokrycia kosztów wyjazdu, przejazdu, pobytu i wyjazdu cudzoziemców przekraczających granicę Rzeczypospolitej Polskiej oraz szczegółowych zasad dokumentowania ich posiadania, Dz. U. 1998, Nr 90, poz. 574.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 sierpnia 2003 roku w sprawie opłat pobieranych przez cudzoziemców za wydanie i wymianę karty pobytu i innych dokumentów w sprawach cudzoziemców, Dz. U. 2003, Nr 151, poz. 1472.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 grudnia 1997 roku w sprawie opłat pobieranych w kraju od cudzoziemców za wydawanie dokumentów, Dz. U. 1998, Nr 1, poz. 2.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 sierpnia 2006 roku w sprawie opłat za wydanie lub wymianę dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu lub karty stałego pobytu członka rodziny obywatela Unii Europejskiej, Dz. U. 2006, Nr 160, poz. 1134.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 sierpnia 2006 roku w sprawie opłat za wydanie lub wymianę zaświadczenia o zarejestrowaniu pobytu obywatela Unii Europejskiej oraz karty pobytu członka rodziny obywatela Unii Europejskiej, Dz. U. 2006, Nr 160, poz. 1133.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 roku w sprawie postępowania wobec małoletnich cudzoziemców pozbawionych opieki w okresie postępowania o nadanie statusu uchodźcy, Dz. U. 2002, Nr 91, poz. 813.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2003 roku w sprawie regulaminu pobytu w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, Dz. U. 2003, Nr 146, poz. 1425.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2003 roku w sprawie sposobu przeprowadzenia kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2003, Nr 146, poz. 1426.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 sierpnia 2002 roku w sprawie strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców w Lesznowoli, Dz. U. 2002, Nr 134, poz. 1134.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 2004 roku w sprawie strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców w Lesznowoli, Dz. U. 2004, Nr 190, poz. 1952.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 marca 2002 roku w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania przez Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, Straż Graniczną i wojewodów kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2002, Nr 34, poz. 318.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 grudnia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad, trybu postępowania oraz wzorów dokumentów w sprawach cudzoziemców, Dz. U. 1998, Nr 1, poz. 1.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 czerwca 2001 roku w sprawie szczegółowych zasad, trybu postępowania oraz wzorów dokumentów w sprawach cudzoziemców, Dz. U. 2001, Nr 68, poz. 716.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2003 roku w sprawie trybu postępowania organów w postępowaniu w sprawie wydalenia cudzoziemca oraz

sposobu odnotowywania w dokumencie podróży wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub decyzji o wydaleniu, Dz. U. 2003, Nr 146, poz. 1427.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie trybu postępowania wobec cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, w stosunku do których zachodzi domniemanie, iż byli ofiarami przestępstw lub przemocy, albo będących niepełnosprawnymi, Dz. U. 2002, Nr 86, poz. 793.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lutego 1998 roku w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać ośrodki dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy oraz regulaminu pobytu w tych ośrodkach, Dz. U. 1998, Nr 23, poz. 125.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 2004 roku w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać strzeżone ośrodki i areszty w celu wydalenia oraz regulaminu organizacyjno-porządkowego pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i areszcie w celu wydalenia, Dz. U. 2004, Nr 190, poz. 1953.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 sierpnia 2003 roku w sprawie warunków zakwaterowania małoletnich bez opieki oraz standardu opieki w ośrodku dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, Dz. U. 2003, Nr 151, poz. 1473.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie wielkości środków niezbędnych do pokrycia kosztów wjazdu, przejazdu, pobytu i wyjazdu cudzoziemców przekraczających granicę Rzeczypospolitej Polskiej oraz sposobu dokumentowania ich posiadania, Dz. U. 2002, Nr 91, poz. 815.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 sierpnia 2003 roku w sprawie wiz dla cudzoziemców, Dz. U. 2003, Nr 150, poz. 1462.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 sierpnia 2006 roku w sprawie wniosków i dokumentów dotyczących prawa stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin, Dz. U. 2006, Nr 154, poz. 1106.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 sierpnia 2006 roku w sprawie wniosków i dokumentów w sprawach prawa pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin, Dz. U. 2006, Nr 154, poz. 1105.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 sierpnia 2003 roku w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, Dz. U. 2003, Nr 146, poz. 1428.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 września 2003 roku w sprawie wysokości środków finansowych, które powinien posiadać cudzoziemiec wjeżdżający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i dokumentów, które mogą potwierdzić posiadanie tych środków oraz cel przekroczenia granicy, Dz. U. 2003, Nr 178, poz. 1748.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2007 roku w sprawie wysokości środków finansowych, które powinien posiadać cudzoziemiec wjeżdżający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz dokumentów, które mogą potwierdzić posiadanie tych środków, Dz. U. 2007, Nr 217, poz. 1616.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 kwietnia 1998 roku w sprawie wysokości, trybu i szczegółowych zasad przyznawania i wstrzymywania świadczeń dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, Dz. U. 1998, Nr 50, poz. 316.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2002 roku w sprawie wysokości, warunków przyznawania i wstrzymywania oraz sposobu korzystania ze świad-

czeń przez cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, Dz. U. 2002, Nr 18, poz. 183.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 grudnia 2001 roku w sprawie wyznaczenia i upoważnienia komendantów granicznych placówek kontrolnych Straży Granicznej do wykonywania niektórych czynności w sprawie cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, Dz. U. 2001, Nr 149, poz. 1678.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 września 2002 roku w sprawie wyznaczenia pomieszczeń, w których jest wykonywany areszt w celu wydalenia, Dz. U. 2002, Nr 160, poz. 1333.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2003 roku w sprawie wzorów karty pobytu i dokumentów w sprawach cudzoziemców, formularzy wniosków o ich wydanie lub wymianę oraz fotografii dołączanych do wniosku, Dz. U. 2003, Nr 150, poz. 1461.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 sierpnia 2003 roku w sprawie wzoru karty daktyloskopijnej, na której pobiera się odciski linii papilarnych cudzoziemców, którym jest udzielana ochrona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2003, Nr 151, poz. 1471.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 września 2005 roku w sprawie wzoru karty daktyloskopijnej, na której pobiera się odciski linii papilarnych od cudzoziemca, Dz. U. 2005, Nr 186, poz. 1558.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2003 roku w sprawie wzoru zaproszenia i wzoru formularza wniosku o wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń, Dz. U. 2003, Nr 150, poz. 1459.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2002 roku w sprawie zgłoszenia i przyjmowania danych niezbędnych do zameldowania i wymeldowania oraz prowadzenia ewidencji ludności i ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych, Dz. U. 2002, Nr 236, poz. 1999.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 maja 2003 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia warunków, jakim powinny odpowiadać strzeżone ośrodki dla cudzoziemców i areszty w celu wydalenia, oraz regulaminu pobytu w tych ośrodkach i aresztach, Dz. U. 2003, Nr 97, poz. 889.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 sierpnia 1998 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia wielkości środków niezbędnych do pokrycia kosztów wyjazdu, przejazdu, pobytu i wyjazdu cudzoziemców przekraczających granicę Rzeczypospolitej Polskiej oraz szczegółowych zasad dokumentowania ich posiadania, Dz. U. 1998, Nr 105, poz. 666.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 listopada 2001 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad, trybu postępowania oraz wzorów dokumentów w sprawach cudzoziemców, Dz. U. 2001, Nr 138, poz. 1562.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lutego 2001 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości, trybu i szczegółowych zasad przyznawania i wstrzymywania świadczeń dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, Dz. U. 2001, Nr 16, poz. 182.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 stycznia 2004 roku w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawienie wolności oraz dokumentowania tych czynności, Dz. U. 2004, Nr 15, poz. 142.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 roku w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności, Dz. U. 2003, Nr 152, poz. 1493.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 roku w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania, Dz. U. 2003, Nr 152, poz. 1494.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 stycznia 2002 roku w sprawie szczegółowych czynności sądów w sprawach z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego oraz karnego w stosunkach międzynarodowych, Dz. U. 2002, Nr 17, poz. 164.

Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 15 września 2003 roku w sprawie określenia listy państw, których obywatele są obowiązani posiadać wizę lotniskową, Dz. U. 2003, Nr 166, poz. 1619.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 marca 2003 roku w sprawie badań lekarskich oraz zabiegów sanitarnych ciała i odzieży cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, Dz. U. 2003, Nr 61, poz. 553.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 sierpnia 2004 roku w sprawie badań lekarskich oraz zabiegów sanitarnych ciała i odzieży cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, Dz. U. 2004, Nr 202, poz. 2079.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 kwietnia 2002 roku w sprawie wykazu podmiotów upoważnionych do udzielania niezbędnych informacji lekarzowi będącemu obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej w zakresie ogólnych zasad wykonywania zawodu lekarza, Dz. U. 2002, Nr 77, poz. 703.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 5 czerwca 2002 roku w sprawie zakresu znajomości języka polskiego w mowie i piśmie koniecznego do wykonywania zawodu lekarza lub lekarza stomatologa na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2002, Nr 74, poz. 688.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 18 lutego 1998 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania egzaminu z języka polskiego, składanego przez cudzoziemca ubiegającego się o prawo wykonywania zawodu lekarza, lekarza stomatologa lub o ograniczone prawo wykonywania zawodu lekarza, lekarza stomatologa, Dz. U. 1998, Nr 37, poz. 213.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 1999 roku w sprawie nadania Radzie do spraw Uchodźców statutu organizacyjnego i regulaminu czynności wewnętrznych oraz określenia zasad wynagradzania jej członków, Dz. U. 1999, Nr 7, poz. 54.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 sierpnia 1926 roku o cudzoziemcach, Dz. U. 1926, Nr 83, poz. 464.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 marca 2000 roku w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o nadanie lub wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego oraz wzorów zaświadczeń i wniosków, Dz. U. 2000, Nr 18, poz. 231.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 grudnia 1932 roku w sprawie zmiany ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców, Dz. U. 1932, Nr 109, poz. 897.

Roz*porządzenie Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 1921 roku w przedmiocie rozciągnięcia na ziemie przynależne do obszaru Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z umową o preliminacyjnym pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze w dniu 12 października 1920 roku, mocy obowiązującej ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców*, Dz. U. 1921, Nr 46, poz. 281.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 listopada 1923 roku w przedmiocie rozciągnięcia na Ziemię Wileńską mocy obowiązującej ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców, Dz. U. 1923, Nr 124, poz. 1001.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2001 roku w sprawie nadania statutu Urzędowi do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, Dz. U. 2001, Nr 67, poz. 686.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 1998 roku w sprawie szczegółowego trybu składania przez niektórych cudzoziemców wniosków o uznanie za obywateli polskich, wzoru wniosków oraz dokumentów, które powinny być dołączone do tego wniosku, Dz. U. 1998, Nr 52, poz. 322.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 1999 roku w sprawie trybu postępowania i szczegółowych zasad prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców, Dz. U. 1999, Nr 13, poz. 112.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2004 roku w sprawie trybu postępowania i szczegółowych zasad prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców, Dz. U. 2004, Nr 255, poz. 2556.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 września 2003 roku w sprawie zwolnienia obywateli niektórych państw z obowiązku posiadania wizy tranzytowej przy przejazdach przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2003, Nr 170, poz. 1654.

Tymczasowe Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 roku normujące przenoszenie własności nieruchomości ziemskich, Dz. U. RP 1919, Nr 73, poz. 428.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny, Dz. U. 1964, Nr 16, poz. 93.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny, Dz. U. 1997, Nr 88, poz. 553.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny wykonawczy, Dz. U. 1997, Nr 90, poz. 557.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 2000, Nr 98, poz. 1071.

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. 1964, Nr 43, poz. 296.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks postępowania karnego, Dz. U. 1997, Nr 89, poz. 555.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 roku Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz. U. 2001, Nr 106, poz. 1148.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks Pracy, Dz. U. 1998, Nr 21, poz. 94 z późniejszymi zmianami.

Ustawa z dnia 25 lutego 1964 roku Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz. U. 1964, Nr 9, poz. 59 z późniejszymi zmianami.

Ustawa z dnia 20 maja 1971 roku Kodeks wykroczeń, Dz. U. 2007, Nr 109, poz. 756.

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. 2002, Nr 113, poz. 984.

Ustawa z dnia 29 marca 1963 roku o cudzoziemcach, Dz. U. 1963, Nr 15, poz. 77.

Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 roku o cudzoziemcach, Dz. U. 2001, Nr 127, poz. 1400.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach, Dz. U. 2006, Nr 234, poz. 1694 (tekst jednolity).

Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej (tekst jednolity), Dz. U. 2007, Nr 65, poz. 437.

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 roku o ewidencji ludności i dowodach osobistych, Dz. U. 2006, Nr 139, poz. 993.

Ustawa z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Dz. U. 2004, Nr 208, poz. 2128. Tekst jednolity – Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700.

Ustawa z dnia 25 lipca 1985 roku o jednostkach badawczo-rozwojowych, Dz. U. 2001, Nr 33, poz. 388.

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. 2003, Nr 64, poz. 592.

Ustawa z dnia 28 września 1991 roku o lasach, Dz. U. 2005, Nr 45 poz. 435 (tekst pierwotny). Tekst jednolity – Dz. U. 2011, Nr 12, poz. 59.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 roku o Międzynarodowym Instytucie Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie, Dz. U. 1997, Nr 106, poz. 674

Ustawa z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Dz. U. 2004, Nr 167, poz. 1758.

Ustawa z dnia 15 lutego 1962 roku o obywatelstwie polskim, Dz. U. 2000, Nr 28, poz. 353.

Ustawa z dnia 12 października 1990 roku o ochronie granicy państwowej, Dz. U. 2005, Nr 226, poz. 1944.

Ustawa z dnia 13 lipca 2006 roku o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, Dz. U. 2006, Nr 158, poz. 1121.

Ustawa z dnia 14 kwietnia 1937 roku o ograniczeniu obrotu nieruchomościami powstałymi z parcelacji, Dz. U. 1937, Nr 36, poz. 272.

Ustawa z dnia 16 listopada 2006 roku o opłacie skarbowej, Dz. U. 2006, Nr 225, poz. 1635.

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz. U. 2007, Nr 89, poz. 589.

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 roku o partiach politycznych, Dz. U. 2001, Nr 79, poz. 857.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 roku o podatku akcyzowym, Dz. U. 2004, Nr 29, poz. 257.

Ustawa z dnia 25 kwietnia 1997 roku o Polskiej Akademii Nauk, Dz. U. 1997, Nr 75, poz. 469.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, Dz. U. 2004, Nr 64, poz. 593. Tekst jednolity – Dz. U. 2009, Nr 175, poz. 1362.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. 2004, Nr 99, poz. 1001.

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 roku o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów, Dz. U. 2001, Nr 5, poz. 42 z późniejszymi zmianami.

Ustawa z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej, Dz. U. 2005, Nr 234, poz. 1997.

Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, Dz. U. 2004, Nr 256, poz. 2572.

Ustawa z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 2007, Nr 11, poz. 74 z późniejszymi zmianami. Tekst jednolity – Dz. U. 2009, Nr 205, poz. 1585.

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. 2007, Nr 155, poz. 1095. Tekst jednolity – Dz. U. 2010, Nr 220, poz. 1447.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. 2008, Nr 164, poz. 1027.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 roku o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym, Dz. U. 2007, Nr 165, poz. 1170.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2003, Nr 128, poz. 1176.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity), Dz. U. 2009, Nr 189, poz. 1472.

Ustawa z dnia 2 sierpnia 1919 roku o upoważnieniu Rządu do wydania rozporządzenia, normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskich, Dz. U. RP 1919, Nr 64, poz. 384.

Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 roku o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, Dz. U. 2010, Nr 254, poz. 1700.

Ustawa z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin, Dz. U. 2006, Nr 144, poz. 1043.

Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 roku o własności lokali, Dz. U. 1994, Nr 85, poz. 388.

Ustawa z dnia 27 września 1990 roku o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2000, Nr 47, poz. 544.

Ustawa z dnia 27 lipca 2002 roku o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2002, Nr 141, poz. 1180.

Ustawa z dnia 18 marca 2008 roku o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Dz. U. 2008, Nr 63, poz. 394.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 roku o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych, Dz. U. 2001, Nr 87, poz. 954.

Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zatrudnieniu, Dz. U. 1989, Nr 75, poz. 446.

Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, Dz. U. 1995, Nr 1, poz. 1.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym, Dz. U. 2003, Nr 122, poz. 1143.

Ustawa z dnia 23 maja 2002 roku o zmianie ustawy o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych, ustawy o Policji, ustawy o cudzoziemcach i ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz zmianie niektórych ustaw, Dz. U. 2002, Nr 81, poz. 731.

Ustawa z dnia 18 marca 2008 roku o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2008, Nr 70, poz. 416.

Ustawa z dnia 12 września 2003 roku o zmianie ustawy o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. 2003, Nr 190, poz. 1864.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 roku Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz. U. 2004, Nr 25, poz. 21.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz. 1996, Nr 84, poz. 387.

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 roku Ordynacja wyborcza do rad gmin, do rad powiatów i sejmików województw, Dz. U. 2003, Nr 159, poz. 1547.

Ustawa z dnia 31 października 1957 roku Ordynacja wyborcza do rad narodowych, Dz. U. 1973, Nr 38, poz. 226.

Ustawa z dnia 24 października 1956 roku Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. 1960, Nr 58, poz. 325.

Ustawa z dnia 17 stycznia 1976 roku Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rad narodowych, Dz. U. 1976, Nr 2, poz. 15.

Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 roku Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2007, Nr 190, poz. 1360.

Ustawa z dnia 29 września 1986 roku Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz. U. 1986, Nr 36, poz. 180.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2002, Nr 153, poz. 1270.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. 2001, Nr 79, poz. 855.

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 roku Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz. U. 2005, Nr 164, poz. 1365.

Ustawa z dnia 5 lipca 1990 roku Prawo o zgromadzeniach, Dz. U. 1990, Nr 51, poz. 297.

Ustawa z dnia 12 listopada 1965 roku Prawo prywatne międzynarodowe, Dz. U. 1965, Nr 46, poz. 290.

Ustawa z dnia 3 listopada 1923 roku w przedmiocie rozciągnięcia mocy obowiązującej ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców na województwo śląskie, Dz. U. 1923, Nr 118, poz. 943.

Zarządzenie Nr 106 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 października 1997 roku w sprawie powołania *Międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji*, M. P. 1997, Nr 73, poz. 692.

Zarządzenie nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2007 roku w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Migracji (http://kprm.gov.pl/bip/070216migracja.pdf).

Zarządzenie Nr 59 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 sierpnia 2000 roku zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji, M. P. 2000, Nr 24, poz. 506.

4. Dokumenty (raporty, ekspertyzy, strategie, plany rządowe).

Adamczyk W., *Readmisja osób w świetle analizy porównawczej porozumień międzypaństwowych zawartych przez Polskę*, „Materiały i Dokumenty Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu" grudzień 1994, nr 144.

Bieniecki M., Frelak J. (Kaźmierkiewicz P. współpraca), *Praca cudzoziemców w Polsce rozwiązaniem problemów na rynku pracy*, Analizy i Opinie, Warszawa 2007, nr 7.

Bulenda T., Dąbrowski M., *Cudzoziemcy w polskich aresztach śledczych i zakładach karnych (raport z badań)*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich", Warszawa 1993, nr 18.

Cembala P., Pujara M., *Raport o sytuacji osób szczególnej troski w procedurze o nadanie statusu uchodźcy*, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, Warszawa 15 styczeń 2009.

Cudzoziemcy w polskich jednostkach penitencjarnych, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich. Stan i węzłowe problemy polskiego więziennictwa, część I", Warszawa 1995, nr 28.

Doświadczenia państw europejskich w sprawie regulacji pobytu cudzoziemców, „Materiały i Dokumenty Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu" 1994, nr 145.

Drugi raport dotyczący Polski z 10 grudnia 1999 roku, Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (www.ceo.org.pl/dokument.php?dzial=1665&id=22418).

Dziubińska-Michalewicz M., *Polska na tle innych krajów – wybrane wskaźniki demograficzne*, Informacje Biura Studiów i Ekspertyz kwiecień 2002, nr 889.

Galicki Z., *Prawno-międzynarodowa ochrona uchodźców a polskie prawo wewnętrzne*, „Raporty Biura Ekspertyz i Analiz Kancelarii Sejmu" grudzień 1994, nr 67.

Gospodarowanie nieruchomościami będącymi w Zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych, pod red. S. Surowca, Olsztyn 2003.

Handel ludźmi w Polsce. Materiały do raportu, MSWiA, Warszawa 2007.

Handel ludźmi w Polsce. Materiały do raportu 2009, MSWiA, Warszawa 2009.

Iglicka K., *Kierunki rozwoju Polskiej Polityki Migracyjnej w ramach Obszaru Legalnej Migracji Pracowniczej w lata 2007–2012*, Centrum Studiów Międzynarodowych, „Raporty i Analizy" 2007, nr 1.

Informacja dotycząca indywidualnych programów integracyjnych dla uchodźców (stan realizacji w latach 2004–2007), www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1327.

Informacja o realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ochrony granic w 2006 roku, MSWiA, Warszawa 2007.

Integration of Female Immigrants in Laubour Market and Society. A Comparative Analysis. Summary, Results and Recommendations, ed. M. Kontos, Instittute of Social Research at the Goethe Universitz Frankfurt Am Main, Semptember 2009.

International Migration Outlook: SOPEMI 2009, Paris 2009.

Isserstedt W., Link J., *Internationalization of Higher Education – Foreign Students in Germany – German Students Abroad*, Federal Ministry of Education and Research, Berlin 2008.

Jagielski J., *Postępowanie w sprawach cudzoziemców w świetle nowej ustawy o cudzoziemcach*, „Ekspertyzy Kancelarii Sejmu" listopad 1995, nr 62.

Jaroszewska M., *Skutki rozszerzenia obszaru Schengen dla wschodnich sąsiadów Unii Europejskiej*. *Raport*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Warszawa 2007.

Kość P., *Przyznawanie obywatelstwa polskiego jako metoda integracji imigrantów*, „Raporty i Analizy Centrum Stosunków Międzynarodowych", Warszawa 2010.

Kozłowski K. T., *Między tranzytem, azylem a imigracją. Prawne i instytucjonalne konsekwencje zjawiska niedobrowolnych migracji*, „Materiały i Dokumenty Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu" grudzień 1994, nr 142.

Krajobraz dyskryminacji II, Raport i Analizy Instytutu Polityki Społecznej, „Raporty Migracyjne" 2003, nr 4.

Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na 2005 rok (przyjęty przez Radę Ministrów 21 września 2004 roku), Warszawa wrzesień 2004.

Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na 2006 rok (przyjęty przez Radę Ministrów 25 kwietnia 2006 roku), Warszawa kwiecień 2006.

Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na 2007 rok (przyjęty przez Radę Ministrów), Warszawa grudzień 2006.

Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na 2008 rok (przyjęty przez Radę Ministrów 12 lutego 2008 roku), Warszawa luty 2008.

Krajowy Program Reform na lata 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej, Ministerstwo Gospodarki, przyjęty przez Radę Ministrów 18 listopada 2008 roku.

Krajowy Program Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2006–2008, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 9 października 2006 roku.

Krajowy Program Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi na lata 2005–2006.

Łodziński S., *Dyskusja prasowa na temat skutków wejścia w życie nowej ustawy o cudzoziemcach (grudzień 1997–maj 1998)*, „Materiały i Dokumenty Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu" lipiec 1998, nr 247.

Łodziński S., *Migracje zagraniczne w Polsce*, „Materiały i Dokumenty Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu" grudzień 1994, nr 66.

Łodziński S., *Opinie i postawy mieszkańców Polski wobec migracji i cudzoziemców w świetle opinii publicznej*, „Raport Biura Ekspertyz i Analiz Kancelarii Sejmu" styczeń 2002, nr 200.

Łodziński S., *Porozumienia z Schengen a polska polityka bezpieczeństwa*, „Informacja Biura Ekspertyz i Analiz Kancelarii Sejmu" grudzień 2000, nr 761.

Łodziński S., *Porozumienia z Schengen (Postanowienia Układu z Schengen i Konwencji Wykonawczych, problemy wprowadzenia ich w życie, znaczenie dla Polski)*, „Raport Biura Ekspertyz i Analiz Kancelarii Sejmu" sierpień 1995, nr 77.

Łodziński S., *Problemy polityki migracyjnej Polski w latach 1989–1998 a nowa ustawa o cudzoziemcach*, „Raport Biura Ekspertyz i Analiz Kancelarii Sejmu" lipiec 1998, nr 147.

Łodziński S., *Sytuacja migracyjna Polski w 1994 i w pierwszej półroczu 1995 roku*, „Materiały i Dokumenty Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu" listopad 1995, nr 164.

Łodziński S., *Ustawa o cudzoziemcach i inne dokumenty*, „Materiały i Dokumenty Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu" lipiec 1998, nr 246.

Łodziński S., *Wybór aktów prawnych i rozporządzeń dotyczących cudzoziemców w Polsce,* „Materiały i Dokumenty Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu" grudzień 1994, nr 143.

Maciejka A., Olszewska Z., *Preintegracja i integracja Czeczenów w Polsce. Rzeczywistość i rekomendacje*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej „Analiza Raporty Ekspertyzy" 2007, nr 5.

Memoriał Komitetu Prognoz „Polska 2000 Plus" przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk dla najwyższych władz Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie niepokojących tendencji wynikających z danych Spisu Powszechnego z 2002 roku, Warszawa 31 października 2003 roku.

Migracje zagraniczne a polityka rodzinna, „Biuletyn RPO", Warszawa 2009, nr 66.

Monitoring polskiej polityki wizowej, Raport Fundacji im. Stefana Batorego, Warszawa czerwiec 2004.

Monitoring wschodnich granic Polski, Raport Fundacji im. Stefana Batorego Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Warszawa czerwiec 2003.

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa maj 2007 (www.funduszestrukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/2BD5B9B6-767E-473C-B198-496FDEC4DFED/31941/NSRO_maj2007.pdf).

O przyszłości Europy. Wspólne wyzwanie – członkowie i kandydaci wobec przyszłej polityki migracyjnej UE, Raport Fundacji im. Stefana Batorego, Warszawa grudzień 2001.

Polska 2006. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2006.

Polska i Europa, procesy demograficzne u progu XXI wieku, Deklaracja I Kongresu Demograficznego, Warszawa 2002.

Polska. Raport Biura do Spraw Demokracji, Praw Człowieka i Pracy o przestrzeganiu praw człowieka w 2003 roku, 27 luty 2004 rok (www.usinfo.pl/releases/docs/hrreport2003_pl.htm).

Polska. Raport Biuro do Spraw Demokracji, Praw Człowieka i Pracy o przestrzeganiu praw człowieka w 2006 roku (6 marzec 2007 rok).

Polski Raport Social Watch 2008. Czas na prawa, Warszawa 2008.

Pomarańska-Bielecka M., Wiśniewski M., *Zapewnienie wsparcia i pomocy cudzoziemcom – ofiarom handlu ludźmi w Polsce. Analiza, ocena i rekomendacje*, „Analizy, Raporty, Ekspertyzy" 2008, nr 1.

Prawa cudzoziemców umieszczonych w aresztach w celu wydalenia i strzeżonych ośrodkach. Raport, „Raport, Ekspertyzy, Opinie Helsińska Fundacja Praw Człowieka" 2004, nr 33.

Prawa człowieka a handel kobietami i młodymi ludźmi w Europie. Przybornik edukacyjny. Raport krajowy – Polska, maj 2007.

Prawo i prawa uchodźcy w Polsce, „Raporty Ekspertyzy Opinie" 1994, nr 6.

Problem uchodźców, wyzwanie dla solidarności, Papieska Rada „COR UNUM" Papieska Rada do Spraw Duszpasterstwa Migrantów i Podróżnych (http://www.kns.gower.pl/stolica/migranci.htm).

Program Haski (www.wsisw.natolin.edu.pl/wsisw/wsisw).

Program dla uczestnictwa Rzeczpospolitej Polskiej w realizacji tytułu IV Konwencji Wykonawczej Schengen (www.mswia.gov.pl/pdf/MP_SIS_II_PL_2.4.0.pdf).

Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013, Warszawa wrzesień 2005 (www.funduszestrukturalne.gov.pl/informator/npr2/npr/npr_caly.pdf).

Propozycje działań w celu stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa styczeń 2005 rok.

Rada do Spraw Uchodźców na tle niezależnych instytucji odwoławczych w sprawach uchodźców w niektórych krajach UE, „Materiały i Dokumenty Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu" lipiec 2000, nr 285.

Raport dotyczący Polski. Europejska Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji, wrzesień 1997 rok.

Raport ECRI dotyczący Polski (czwarty cykl monitoringu), przyjęty w dniu 28 kwietnia 2010 roku (www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/poland/POL-CbC-IV-2010-018-POL.pdf).

Raport na temat przeciwdziałania i zwalczania przestępczości granicznej przez służby podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji w Polsce w 2003 roku oraz w I półroczu 2004 roku, Warszawa listopad 2004.

Raport na temat przestrzegania praw podstawowych w Polsce w 2003 roku, Sieć Niezależnych Ekspertów Unii Europejskiej do Spraw Praw Podstawowych (przygotowany przez Marka Antoniego Nowickiego, członka Sieci, przy współpracy Magdaleny Kmak www.hfhr-pol.waw.pl/index_pliki/doc/Raport_UE.doc).

Raport o Agencji Nieruchomości Rolnych i Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, Ministerstwo Skarbu Państwa, Departament Reprywatyzacji i Udostępniania Akcji, Warszawa styczeń 2005 rok.

Raport o przeciwdziałaniu i zwalczaniu przestępczości granicznej (www.mswia.gov.pl/pdf/Raport-przestgranicznej2003.pdf).

Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, opracowanie naukowe M. Boni, Warszawa 2009.

Raport. Rynek pracy w Polsce i Unii Europejskiej, T. Pomianek, A. Rozmus, K. Witkowski, B. Przywara, M. Bienia, Rzeszów 2005.

Raport w sprawie polityki migracyjnej państwa (www.ipiss.com.pl).

Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnej za lata 2003–2007.

Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2002 roku.

Raport z monitoringu granicznych placówek kontrolnych straży granicznej w zakresie realizacji prawa do ubiegania się o status uchodźcy w Rzeczpospolitej Polskiej, „Raporty Ekspertyzy Opinie" 1998, nr 21.

Realizacja umowy z RFN w sprawie zatrudnienia pracowników w ramach kontraktów o dzieło, pod red. S. Golinowskiej, „Raport IPiSS" Warszawa 1997, z. 12.

Report EUMC 2003/2004 (www.mswia.gov.pl/pdf/dyskryminacja/AR0304-EN.pdf).

Report of the Commissioner for Human Rights, Mr Alvaro Gil-Robles On His Visit To Poland 18–22 November 2002 for the Committee of Ministers and the parlamentary Assembly (www.adwokatura.pl/Pliki/RaportGilaRoblesa.doc).

Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne Polska, Czechy, Niemcy, pod red. S. Golinowskiej, „Raport IPiSS" Warszawa 1998, z. 16.

Rutkiewicz A., Rzeplińska I., *Opinia dotycząca ustawy o cudzoziemcach*, „Ekspertyzy Kancelarii Sejmu" listopad 1995, nr 64.

Stachańczyk P., *Zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony w projekcie nowej ustawy o cudzoziemcach na tle rozwiązań występujących w ustawodawstwie innych krajów*, „Ekspertyzy Kancelarii Sejmu" listopad 1995, nr 63.

Stanowisko Rządowej Rady Ludnościowej w sprawie Starzenia się ludności Polski a zabezpieczenie społeczne, Warszawa 23.04.2008 rok (www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP_stanowisko_RRL_starzenie_sie_ludnosci_Polski.pdf).

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 22 lipiec 2003.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007.

Strategia Polityki Społecznej na lata 2007–2013 (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 września 2005 roku.

Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa listopad 2006.

Strategia Rozwoju Szkolnictwa Wyższego w Polsce do 2020 roku, Warszawa luty 2010.

Strategia zintegrowanego zarządzania granicą, „Departament Integracji Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej MSWiA", Warszawa 2000.

Sytuacja demograficzna Polski i założenia polityki ludnościowej w Polsce, Raport 2004, Warszawa 2006.

Szonert M., *Postępowanie wobec cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy a acquis communautaire Unii Europejskiej w dziedzinie azylu*, „Ekspertyza Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu" lipiec 1999, nr 189.

Trzeci raport dotyczący Polski, Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji, przyjęty 17 grudnia 2004 roku, s. 6 i 18, www.coe.org.pl/pl/rada_europy/wybrane_konwencje_i_inne_dokumenty/ecri (6.06.2007).

Uchodźcy z Czeczeni w Polsce. Przystanek czy nowy raj utracony? (www.csm.org.pl).

Wilga G., *Spółdzielczość socjalna jako nowa forma integracji migrantów przymusowych na polskim rynku pracy*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej „Analizy Raporty Ekspertyzy" 2007, nr 1.

Wyzwania dla narodowej polityki migracyjnej w kontekście UE. Doświadczenia Polski i Niemiec, oprac. M. Mazur-Rafał, Centrum Stosunków Międzynarodowych „Raporty i Analizy" 2004, nr 1.

Założenia programu polityki ludnościowej w Polsce. Raport w sprawie polityki migracyjnej państwa, www.ipiss.com.pl/teksty/raport.doc.

Zielona Księga (www.mswia.gov.pl/pdf/dyskryminacja/com2004_0379en01.pdf).

Ziemia obiecana czy przystanek w drodze?, „Biuletyn RPO. Materiały. Zeszyty Naukowe", Warszawa październik 2010.

V Sprawozdanie okresowe Rzeczypospolitej Polskiej z realizacji postanowień Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych obejmujące okres od stycznia 1995 roku do października 2003 roku, październik 2003.

XV i XVI Sprawozdanie z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Konwencji w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej za okres od sierpnia 1997 roku do grudnia 1999 roku (http://www.ms.gov.pl/prawa_czl_onz/XV_XVI_CERD_raport_pl.doc).

5. Materiały statystyczne

Ausländische Staatsangehörige in der EU27 im Jahr 2009 (7. September 2010).

Bartoszewicz W., *Cele, motywy i formy przyjazdów do Polski w 1998 roku*, Warszawa 1999.

Bartoszewicz W., *Cele, motywy i formy przyjazdów do Polski w 1999 roku*, Warszawa 2000.

Bartoszewicz W., *Cele, motywy i formy przyjazdów turystów zagranicznych do Polski w I kwartale 2004 roku*, Warszawa maj 2004.

Bartoszewicz W., Skalska T., *Zagraniczna turystyka przyjazdowa do Polski*, Warszawa (za lata 2001–2006).

Giannakouris K., *Ageing characterises the demographic perspectives of the European societies*, Eurostat nr 72 z 2008 roku.

Informacja rządu na temat sytuacji i prognozowanych tendencji na rynku pracy w 2006 roku, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa maj 2006.

Kompendium statystyczne Służby Celnej 2001–2005.

Kontrola legalności zatrudnienia w 2005 roku, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Departament Rynku Pracy, Warszawa marzec 2006.

Kontrola legalności zatrudnienia w 2006 roku, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Departament Rynku Pracy, Warszawa luty 2007.

Kurzfassung. Bericht über die menschliche Entwicklung 2009. Barrieren überwinden: Migration und menschliche Entwicklung, Berlin 2009.

Materiały Urzędu ds. Cudzoziemców dotyczące wydanych wiz, zaproszeń, przekroczeń granicy, decyzji o wydaleniu cudzoziemców z RP, uchodźców, azylantów, cudzoziemców posiadających zezwolenia na: osiedlenie się, czas oznaczony, pobyt obywatela UE i członków ich rodzin, pobyt rezydenta długoterminowego WE, osób z pobytem tolerowanym.

Materiały z Centralnego Zarządu Służby Więziennej dotyczące osadzonych cudzoziemców w aresztach śledczych i zakładach karnych, cudzoziemców tymczasowo aresztowanych oraz skazanych i ukaranych w Polsce.

Materiały z Komendy Głównej Policji dotyczące cudzoziemców podejrzanych o popełnienie przestępstw, cudzoziemców pokrzywdzonych w Polsce, liczby wypadków drogowych popełnionych przez cudzoziemców kierujących pojazdami, wypadków drogowych z udziałem cudzoziemców w układzie województw.

Materiały z Komendy Głównej Straży Granicznej dotyczące przekazanych z RP cudzoziemców w ramach readmisji, przyjętych do RP cudzoziemców w ramach readmisji, podejrzanych cudzoziemców według wybranej kwalifikacji prawnej, cudzoziemców zatrzymanych za usiłowanie dokonania lub dokonanie przekroczenia granicy Polski wbrew przepisom, przemytu towarów ujawnionych przez Służby Graniczne, liczby odmów wjazdu cudzoziemców na teren Polski.

Materiały z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej dotyczące zatrudnienia cudzoziemców w Polsce.

Materiały z Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczące prawomocnych skazań według czynu z art. 258 § 1–3 k.k.

Migracje zagraniczne ludności 2002. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań, GUS, Warszawa 2003.

Obcokrajowcy pracujący w Polsce, Komunikat z badań CBOS, Warszawa, październik 2006.

Obcokrajowcy pracujący w Polsce, Komunikat z badań CBOS, Warszawa, maj 2008.

Obcokrajowcy w Polsce, Komunikat z badań CBOS, Warszawa sierpień 2004.

Poczucie zagrożenia terroryzmem oraz akceptowane działania zwiększające bezpieczeństwo obywateli, Komunikat z badań CBOS, Warszawa wrzesień 2005.

Prognoza ludności na lata 2008–2035, GUS, Warszawa 2009.

Roczniki Demograficzne za lata 1990–2008.

Roczniki Statystyczne za lata 1950–2008.

Ruch graniczny i wydatki cudzoziemców w Polsce oraz Polaków za granicą w 2002 roku, GUS, Warszawa 2003.

Sartori F., *Acquisition of citizenship in the European Union*, Eurostat Data in focus 44/2009.

Siemaszko A., Gruszczyńska B., Marczewski M., *Atlas przestępczości 2*, Warszawa 1999.

Siemaszko A., Gruszczyńska B., Marczewski M., *Atlas przestępczości 3*, Warszawa 2003.

Siemaszko A., Gruszczyńska B., Marczewski M., *Atlas przestępczości 4*, Warszawa 2009.

Skalska T., *Wydatki cudzoziemców w Polsce w 1999 roku*, Warszawa 2000.

Skalska T., Wydatki turystów zagranicznych w Polsce w I kwartale 2004 roku, Warszawa 2004.

Society At a Glance – OECD Social Indicators. Key Findings: Poland. CO5.1 Tolerance of minorities is highest in Anglophone and Nothern European countries, 2011.

Sprawozdania ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji w latach 2000–2007 roku ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, www.msw.gov.pl/portal/pl/88/260/Nabywanie_nieruchomosci.html.

Stosunek do obcokrajowców przebywających w Polsce CBOS, Komunikat z badań, Warszawa wrzesień 1999.

Stosunek Polaków do innych narodów, Komunikat z badań CBOS, Warszawa styczeń 2010.

UNDP, *Bericht über die menschliche Entwicklung 2010. Jubiläumsausgabe zum 20. Erscheinen, Der wahre Wohlstand der Nationen: Wege zur menschlichen Entwicklung*, Berlin 2010.

Zbiorcze wyniki działalności służb kontroli legalności zatrudnienia w 2004 r., Ministerstwo Gospodarki i Pracy. Departament Rynku Pracy, Warszawa marzec 2005.

Zgody na pracę cudzoziemców wydane w 2000 roku, Departament Informacji o Rynku Pracy, Departament Migracji Zarobkowej, 2001.

II. Opracowania

1. Monografie

Anioł W., *Europejska polityka społeczna. Implikacje dla Polski*, Warszawa 2003.

Anioł W., *Migracje międzynarodowe a bezpieczeństwo europejskie*, Warszawa 1992.

Anioł W., *Paradoksy globalizacji*, Warszawa 2002.

Apanowicz J., *Metodologiczne uwarunkowania pracy naukowej*, Warszawa 2005.

Austin J. L., *Mówienie i poznawanie: rozprawy i wykłady filozoficzne*, Warszawa 1993.

Balicki J., *Imigranci z krajów muzułmańskich w Unii Europejskiej. Wyzwania dla polityki integracyjnej*, Warszawa 2010.

Balicki J., Stalker P., *Polityka imigracyjna i azylowa*, Warszawa 2006.

Baring A., *Czy Niemcom się uda? Pożegnanie złudzeń*, Wrocław 2000.

Białocerkiewicz J., *Cudzoziemcy w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Toruń 2001.

Białocerkiewicz J., *Nowe polskie prawo o cudzoziemcach*, Toruń 2003.

Białocerkiewicz J., *Status prawny cudzoziemców w świetle standardów międzynarodowych*, Toruń 1999.

Bauman Z., *Globalizacja. I co z tego dla ludzi wynika*, Warszawa 2000.

Bauman Z., *Płynne czasy. Życie w epoce niepewności*, Warszawa 2007.

Bauman Z., *Płynna nowoczesność*, Kraków 2006.

Bieniasz D., Szałek A. J., *Zatrudnienie oraz ubezpieczenia społeczne i zdrowotne Polaków za granicą i cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 1999.

Bieniecki M., Kaźmierkiewicz P., Smoter B., *Integracja cudzoziemców w Polsce. Wybrane aspekty*, Warszawa 2006.

Bieniecki M., Bojar H., Frelak J., Gąsior-Niemiec A., Konieczna J., *Regulacja migracji zarobkowej – wyzwania dla Ukrainy w kontekście polskich doświadczeń, Fragmenty raportu z badań so-*

cjologicznych przeprowadzonych wśród migrantów ekonomicznych z Ukrainy w Warszawie i okolicach, Warszawa marzec 2005.

Bińczycka-Majewska T., *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*, Kraków 1999.

Błachut J., *Problemy związane z pomiarem przestępczości*, Warszawa Kraków 2007.

Bojar H., Gąsior-Niemiec A., Bieniecki M., Pawlak M., *Migranci na rynku pracy w Polsce. Wyniki badań przeprowadzonych wśród migrantów ekonomicznych i pracowników polskich*, Instytut Spraw Publicznych, www.isp.org.pl/uploads/pdf/1682607753.pdf.

Borawski P., Dubiński A., *Tatarzy polscy. Dzieje, obrzędy, legendy, tradycje*, Warszawa 1986.

Być cudzoziemcem w Polsce: wywiady z obcokrajowcami mieszkającymi w Polsce, pod red. H. Malewskiej-Peyre, Warszawa 2004.

Chodubski A., *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 1996.

Cieśliński A., *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, t. I: *Swobody rynku wewnętrznego*, Warszawa 2009.

Czerwiński W., *Cudzoziemcy – podstawowe przepisy prawne*, Toruń 1998.

Czy polska gospodarka potrzebuje cudzoziemców?, pod red. I. Grabowskiej-Lusińskiej, A. Żylicz, Warszawa 2008.

Czerniakiewicz J., Czerniakiewicz M., *Przesiedlenia ludności w Europie 1915–1959*, Warszawa 2005.

Czyszkiewicz R., *Obcokrajowcy na polskim rynku pracy*, Gdańsk 1998.

Dokąd zmierza Europa? Nacjonalizm, separatyzm, migracje – nowe wyzwania Unii Europejskiej, pod red. P. Mickiewicza, H. Wyligały, Wrocław 2009.

Do stołu dla zamożnych: ruchy migracyjne w Afryce oraz ich znaczenie dla Polski, pod red. S. Łodzińskiego, J. Milewskiego, Warszawa 1999.

Duszczyk M., *Polityka społeczna i zatrudnienie*, Warszawa 2001.

Dylematy tożsamości europejskiej pod koniec drugiego tysiąclecia, pod red. J. Muchy, W. Olszewskiego, Toruń 1997.

Emigracja z Polski po 1989 r., pod red. B. Klimaszewskiego, Kraków 2002.

Europa państw – Europa narodów. Problemy etniczne Europy Środkowo-Wschodniej, pod red. G. Babińskiego, W. Miodunki, Kraków 1995.

Europa – Polska – Migracja, pod red. S. Wojciechowskiego, R. Fiedlera, Poznań 2003.

Europa – ziemia obiecana? Doświadczenia krajów europejskich w integracji imigrantów, pod red. P. Matusz-Protasiewicz, E. Stadtmüller, Wrocław 2007.

Fallaci O., *Siła rozumu*, Warszawa 2004.

Fallaci O., *Wściekłość i duma*, Warszawa 2003.

Florczak A., *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Toruń 2003.

Frankfort-Nachmias Ch., Nachmias D., *Metody badawcze w naukach społecznych*, Poznań 2001.

Gabara E., *Stanowisko Polski w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej*, Toruń 2004.

Gajdus D., Gronowska B., *Europejskie standardy traktowania więźniów*, Toruń 1998.

Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2005.

Geografia występku i strachu. Polskie Badania Przestępczości `07, pod red. A. Siemaszko, Warszawa 2008.

Głąbicka K., *Zatrudnianie obywateli polskich za granicą i cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 1999.

Gość w dom. Studenci z krajów trzeciego świata w Polsce, pod red. S. Łodzińskiego, 1993.

Goście i gospodarze. Problem adaptacji kulturowej w obozach dla uchodźców oraz otaczających je społecznościach lokalnych, pod red. H. Grzymały-Moszczyńskiej, E. Nowickiej, Kraków 1998.

Goździk M., *Problematyka organizacji pozarządowych świadczących usługi na rynku pracy, skierowanych do uchodźców, imigrantów i mniejszości narodowych*, Warszawa 2006.

Grynberg H., *Uchodźcy*, Warszawa 2004.

Grzymała-Kazłowska A., *Konstruowanie „innego". Wizerunek imigrantów w Polsce*, Warszawa 2007.

Grzymała-Moszczyńska H., *Uchodźcy. Podręcznik dla osób pracujących z uchodźcami*, Kraków 2000.

Habermas J., *Obywatelstwo a tożsamość narodowa – rozważania nad przyszłością Europy*, Warszawa 1993.

Halik T., *Migrancka społeczność Wietnamczyków w Polsce w świetle polityki państwa i ocen społecznych*, Poznań 2006.

Hartwich F., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, Warszawa 2004.

Heinsohn G., *Synowie i władza nad światem. Terror we wzlotach i upadkach narodów*, Warszawa 2009.

Herma C., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców – aspekty prawne i negocjacyjne*, Warszawa 2002.

Hołyst B., *Kryminologia*, Warszawa 1999.

Hołyst B., *Kryminologia*, Warszawa 2007.

Hryniewicz J., *Uchodźcy w Polsce – teoria a rzeczywistość – na podstawie badań prowadzonych w Centralnym Ośrodku Recepcyjnym w Dębaku oraz w Urzędzie ds. Repatriacji i Cudzoziemców*, Toruń 2005.

Huntington S., *Kim jesteśmy? Wyzwania dla amerykańskiej tożsamości narodowej*, Kraków 2007.

Iglicka K., *Kontrasty migracyjne Polski. Wymiar transatlantycki*, Warszawa 2008.

Imigracja wykwalifikowanych pracowników do Polski, pod red. M. Grabowskiego, Warszawa–Gdańsk 2007.

Immigration to Poland: policy, employment, integration, red. A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski, Waszawa 2010.

Inny-obcy. Wróg. Swoi i obcy w świadomości młodzieży szkolnej i studenckiej, pod red. E. Nowickiej, J. Nawrockiego, Warszawa 1996.

Integracja czy dyskryminacja? Polskie wyzwania i dylematy u progu wielokulturowości, pod red. K. Iglickiej, Warszawa 2003.

Integracja kulturowa imigrantów. Wyzwania i dylematy, pod red. J. Balickiego, Warszawa 2007.

Jadam H., *Pionierska społeczność w Bieszczadach*, Rzeszów 1976.

Jagielski J., *Status prawny cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 1997.

Jaroszewska E., *Małżeństwa polsko-niemieckie w RFN. Relacje polskich partnerów na tle obrazu innych małżeństw binacjonalnych*, Warszawa 2003.

Jasiński F., *Karta Praw Podstawowych UE*, Warszawa 2003.

Jasiński F., *Walka z rasizmem i ksenofobią w Unii Europejskiej*, Warszawa 2000.

Johnson J. B., Reynolds H. T., Mycoff J. D., *Metody badawcze w naukach politycznych*, Warszawa 2010.

Kabaj M., *Wpływ swobody przepływu osób na polski rynek pracy. Asymetria integracji?*, opracowanie PCZ, Warszawa 2001, z. 5.

Kaczmarczyk P., *Migracje zarobkowe Polaków w dobie przemian*, Warszawa 2005.

Kawczyńska-Butrym Z., *Migracje. Wybrane zagadnienia*, Lublin 2009.

Kawecka-Pysz J., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, Kraków 2004.

Kępińska E., *Migracje sezonowe z Polski do Niemiec. Mechanizmy rekrutacji, rola rodziny i zróżnicowanie według płci*, Warszawa 2008.

Kielan-Glińska I., *Muzułmanie w laickiej Francji (1974–2004). W kierunku integracji czy separatyzmu?*, Kraków 2009.

Klementowicz T., *Rozumienie polityki. Zarys metodologii nauk o polityce*, Warszawa 2010.

Kłaczyńska K., Kłaczyński M., *Świadczenia przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2004.

Komornicki T., *Granice Polski: analiza zmian przenikalności w latach 1990–1996*, Warszawa 1999.

Korczyńska J., Duszczyk M., *Zapotrzebowanie na pracę obcokrajowców w Polsce. Próba analizy i wniosków dla polityki migracyjnej*, Warszawa 2005.

Korzewski M., *O tolerancji w społeczeństwie i prawie holenderskim*, Kraków 2005.

Krzysztofiak M., Urbanek D., *Metody statystyczne*, Warszawa 1977.

Kultury pozaeuropejskie i globalizacja. Zderzenia, pod red. J. Zdanowskiego, Warszawa 2000.

Kurczewska J., Bojar H., *Konsekwencje wprowadzenia układu z Schengen – wyniki badań społeczności pogranicza wschodniego*, Warszawa 2002.

Laskowska K., *Rosyjskojęzyczna przestępczość zorganizowana. Studium kryminologiczne*, Białystok 2006.

Laqueur W., *Ostatnie dni Europy. Epitafium dla Starego Kontynentu*, Wrocław 2008.

Leksykon politologii, pod red. A. Antoszewskiego, R. Herbuta, Wrocław 1998.

Liberska B., *Migracje kadr wysokokwalifikowanych z krajów rozwijających się (drenaż mózgów)*, Warszawa 1977.

Ludzie na huśtawce. Migracje między peryferiami Polski i Zachodu, pod red. E. Jaźwińskiej, M. Okólskiego, Warszawa 2001.

Łotocki Ł., *Integracja i dyskryminacja – Krajobraz 2009*, Warszawa 2009.

Łuszczyński A., *Podstawy metodologiczne badań politologicznych*, Rzeszów 2005.

Malinowska I., *Prawa człowieka i ich ochrona międzynarodowa*, wydanie II poszerzone, Warszawa 2004.

Małachowski W., *Migracje we współczesnym świecie. Implikacje dla Polski*, Warszawa 2010.

Maryański A., *Migracje na świecie*, Warszawa 1984.

Maryański A., *Współczesne wędrówki ludów. Zarys geografii migracji*, Wrocław 1966.

Matusz Protasiewicz P., *Integracja z zachowaniem własnej tożsamości. Holenderska polityka wobec imigrantów*, Wrocław 2008.

Mączyńska M., *Europa w okresie wędrówek ludów*, Poznań 2001.

Mądrzejowski W., *Przestępczość zorganizowana. System zwalczania*, Warszawa 2008.

Michalska-Warias A., *Przestępczość zorganizowana i prawnokarne formy jej przeciwdziałania*, Lublin 2006.

Międzynarodowe zobowiązania Polski w zakresie praw człowieka. Akty prawa międzynarodowego i dokumenty KBWE, pod red. A.D. Rotfelda, Warszawa 1989.

Między jednością a wielością: integracja odmiennych grup i kategorii imigrantów w Polsce, pod red. A. Grzymały-Kazłowskiej, Warszawa 2008.

Między piekłem a rajem. Problem adaptacji kulturowej uchodźców i imigrantów w Polsce, pod red. M. Ząbka, Warszawa 2002.

Michalska-Warias A., *Przestępczość zorganizowana i prawno-karne formy jej przeciwdziałania*, Lublin 2006.

Migracja, uchodźstwo, Wielokulturowość. Zderzenie kultur we współczesnym świecie, pod red. D. Lalak, Warszawa 2007.

Migracja – wartość dodana?, pod red. K. Markowskiego, Lublin 2008.

Migracje: dzieje, typologia, definicje, pod red. A. Furdala, W. Wysoczańskiego, Wrocław 2006.

Migracje – Europa – Polska, pod red. W. J. Burszty J. Serwańskiego, Poznań 2003.

Migracje jako nowa kwestia społeczna, pod red. ks. J. Balickiego, Katowice 2008.

Migracje międzynarodowe a modernizacja systemu politycznego i społecznego, pod red. G. Firlit-Fesnak, Warszawa 2008.

Migracje „nowych Europejczyków" – teraz i przedtem, pod red. A. Fihel, P. Kaczmarczyka, M. Okólskiego, Warszawa 2007.

Migracje specjalistów wysokiej klasy w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej, pod red. P. Kaczmarczyka, M. Okólskiego, Warszawa 2005.

Migracje – szansa czy zagrożenie?, pod red. M. Bos-Karczewskiej, A. Ceglińskiej, M. Duszczyka, I. Grabowskiej-Lusińskiej, M. Grabowskiego, W. Przybylskiego, M. Szulca, Gdańsk 2005.

Migracje – wyzwanie XXI wieku, pod red. M. Zięby, Lublin 2008.

Migranci na polskim rynku pracy. Rzeczywistość, problemy, wyzwania, pod red. W. Klausa, Warszawa 2007.

Mikołajczyk B., *Osoby ubiegające się o status uchodźcy. Ich prawa i standardy traktowania*, Katowice 2004.

Mitrus L., *Swoboda przemieszczania się pracowników. Komentarz*, Kraków 2001.

Mitrus L., *Swoboda przemieszczania się pracowników po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.

Mossakowski W., *Azyl w późnym Cesarstwie Rzymskim (confugium ad statuas, confugium ad ecclesias)*, Toruń 2000.

Nakonieczna J., *Migracje międzynarodowe a rozwój państwa*, „Żurawia Papers" 2007, z. 9.

Negocjacje w sprawie członkostwa Polski do Unii Europejskiej. *Wybrane problemy*, pod red. J. Barcza, A. Michońskiego, Warszawa 2002.

Nietolerancja Rasizm Ksenofobia, Ośrodek Informacji Rady Europy. Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999.

Niessen J., Huddieston T., Citron L. we współpracy z Geddes A., Jacobs D., *Indeks Polityki Integracji Migrantów*, Bruksela wrzesień 2007.

Nowaczek K., *Polityka Unii Europejskiej wobec procesów imigracyjnych*, Toruń 2004.

Nowicka E., Łodziński S., *U progu otwartego świata. Poczucie polskości i nastawienie Polaków wobec cudzoziemców w latach 1988–1998*, Kraków 2001.

Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju, pod red. F. Jasińskiego, K. Smoter, Warszawa 2005.

Obszary i formy wykluczenia etnicznego w Polsce. Mniejszości narodowe, imigranci, uchodźcy, pod red. A. Jasińskiej-Kani, S. Łodzińskiego, Warszawa 2009.

Ochrona uchodźców. Dziesiąta rocznica przystąpienia Polski do Konwencji Genewskiej, Warszawa 2002.

Okresy przejściowe w Traktacie o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, pod red. E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej, Warszawa 2003.

Olejnik L., *Polityka narodowościowa Polski w latach 1944–1960*, Łódź 2003.

Oleksiewicz I., *Uchodźcy w Unii Europejskiej aspekty prawne i polityczne*, Bydgoszcz–Rzeszów 2006.

Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia, pod red. B. Wojny, M. Gniazdowskiego, Warszawa 2009.

Pasko-Porys W., *Prawo imigracyjne Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 1997.

Pawlak P., Szelera D., Polakowski M., Fijałkowska M., Bąbiak I., *Polityka (dez)integracji. Zarządzanie integracją obywateli państw trzecich w Polsce*, Warszawa 2010.

Piskorski J., *Odpowiedzialność karna cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 2003.

Policja polska wobec przestępczości zorganizowanej, pod red. W. Pływaczewskiego, J. Świerczewskiego, Szczytno 1997.

Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia, pod red. P. Kaczmarczyka, M. Okólskiego, Warszawa 2008.

Polska droga do Schengen. Opinie ekspertów, Warszawa 2001.

Polska w Schengen, pod red. M. Zdanowicza, Białystok 2009.

Popyt na pracę cudzoziemców. Polska i sąsiedzi, pod red. S. Golinowskiej, Warszawa 2004.

Prawa człowieka. Tolerancja i jej granice, pod red. I. Jakubowskiej-Branickiej, Warszawa 2002.

Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Teksty źródłowe, wybór i opracowanie S. Jarosz-Żukowska, A. Wojtatowicz, Ł. Żukowski, Wrocław 2002.

Prawne uwarunkowania integracji uchodźców w Polsce. Komentarz dla praktyków, pod red. W. Klausa, Warszawa 2006.

Problemy integracji imigrantów: koncepcje, badania, polityki, pod red. A. Grzymały-Kazłowskiej, S. Łodzińskiego, Warszawa 2008.

Problemy migracji w Polsce na tle integracji europejskiej, Warszawa 1994.

Procesy demograficzne u progu XXI wieku. Polska a Europa, pod red. Z. Strzelczyka, t. XVII, Warszawa 2003.

Przemiany w zakresie migracji ludności jako konsekwencje przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, pod red. P. Korcelli, Warszawa 1989, z. 184.

Przestępczość cudzoziemców. Nowe wyzwania dla teorii i praktyki, pod red. E. Pływaczewskiego, Szczytno 1995.

Przestępczość porachunkowa jako przejaw przestępczości zorganizowanej, pod red. M. Kulickiego, W. Pływaczewskiego, M. Zajdera, Szczytno 2000.

Przestępczość przygraniczna. Postępowanie karne przeciwko cudzoziemcom w Polsce, pod red. A. Szwarca, Poznań 2000.

Przestępczość w Polsce 1989–2000, Warszawa 2001.

Przestępczość zorganizowana w Niemczech i w Polsce i jej implikacje społeczno-ekonomiczne, pod red. B. Hołysta, E. Kube, R. Schulze, Warszawa–Münster–Łódź 1998.

Przestępczość zorganizowana, pod red. E. Pływaczewskiego, Warszawa 2011.

Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla uchodźców, pod red. J. Frelak, W. Klausa, J. Wiśniewskiego, Warszawa 2007.

Rabczuk W., *Polityka edukacyjna Unii Europejskiej wobec imigrantów oraz mniejszości narodowych i etnicznych*, Warszawa 2002.

Rau Z., *Przestępczość zorganizowana w Polsce i jej zwalczanie*, Kraków 2002.

Religia a obcość, pod red. E. Nowickiej, Kraków 1991.

Rokicki J., *Kolor, pochodzenie, kultura, Rasa i grupa etniczna w społeczeństwie Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Kraków 2002.

Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne. Polska, Czechy, Niemcy, pod red. S. Golinowskiej, Warszawa 1998.

Rynek pracy wobec integracji z Unią Europejską, pod red. S. Borkowskiej, Warszawa 2002.

Rzeplińska I., *Przestępczość cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 2000.

Sakson A., *Menschen im Wandel. Polen und Deutsche, Minderheiten und Migranten in Europas Geschichte und Gegenwart*, Potsdam 2008.

Sakson B., *Wpływ „niewidzialnych" migracji zagranicznych lat osiemdziesiątych na struktury demograficzne Polski*, Warszawa 2002.

Sąsiedzi czy intruzi? O dyskryminacji cudzoziemców w Polsce, pod red. W. Klausa, Warszawa 2010.

Scheffer P., *Druga ojczyzna. Imigranci w społeczeństwie otwartym*, Wołowiec 2010.

Selwa J., Stelmachowski A., *Prawo rolne*, Warszawa 1970.

Siek E., *Międzynarodowe przepływy siły roboczej w procesie integracji Polski z krajami Unii Europejskiej*, Toruń 2009.

Skoczylas J. J., *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami przez cudzoziemców (po wejściu Polski do Unii Europejskiej)*, Warszawa 2004.

Skoczylas J. J., *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami przez cudzoziemców*, Warszawa 2005.

Slany K., *Między przymusem a wyborem. Kontynentalne i zamorskie emigracje z krajów Europy Środkowo-Wschodniej 1939–1989*, Kraków 1995.

Srebrakowski A., *Polacy w Litewskiej SRR 1944–1989*, Toruń 2002.

Stachańczyk P., *Cudzoziemcy – praktyczny komentarz do ustawy*, Warszawa 1998.

Stola D., *Kraj bez wyjścia? Migracje z Polski 1949–1989*, Warszawa 2010.

Studia o procesach migracji zagranicznych. Charakterystyka procesów migracyjnych, t. I, pod red. S. Golinowskiej, E. Nowaka, Warszawa 1994.

Studia o procesach migracji zagranicznych. Regulacje procesów migracyjnych, organizacje międzynarodowe i polityki migracyjne wybranych państw, t. III, pod red. S. Golinowskiej, E. Marka, Warszawa 1994.

Swobodny przepływ pracowników w kontekście wejścia Polski do Unii Europejskiej, pod red. A. Stępniaka, Warszawa 2001.

Swojskość i obcość. O akulturacji imigrantów w Polsce, pod red. H. Malewskiej-Peyre, Warszawa 2001.

Świat współczesny. Wyzwania, zagrożenia i współzależności w procesie budowy nowego porządku międzynarodowego, pod red. W. Malendowskiego, Poznań 2008.

Tolerancja i wielokulturowość. Wyzwania XXI wieku, pod red. A. Borowiak, P. Szaroty, Warszawa 2004.

Topolski J., *Metodologia historii*, Warszawa 1984.

Tożsamość a odmienność kulturowa, pod red. P. Boskiego, H. Malewskiej-Peyre, Warszawa 1992.

Tożsamość polska o otwartość na inne społeczeństwa, pod red. L. Dyczewskiego, Lublin 1996.

Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji, pod red. A. Górny, I. Grabowskiej-Lusińskiej, M. Lesińskiej, M. Okólskiego, Warszawa 2010.

Transformacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich – próba bilansu, pod red. A. Saksona, Poznań 2009.

Tymieniecki K., *Migracje w Europie Środkowo-Wschodniej w starożytności*, Poznań 1952.

Uchodźcy mówią, pod red. K. Jakubowskiego, Podkowa Leśna 1997.

Uchodźcy świata: 1997–1998, pod red. J. Boratyńskiego, Warszawa 1998.

Uchodźcy świata 2000, pod red. M. Cuttsa, J. Boutroue, Warszawa 2000.

Uchodźcy w Polsce. Kulturowo-prawne bariery w procesie adaptacji, pod red. A. Gutkowskiej, Warszawa 2007.

U progu nowych kodyfikacji prawnych. Księga pamiątkowa ofiarowana prof. Leonowi Tyszkiewiczowi, pod red. O. Górniok, Katowice 1999.

U progu wielokulturowości. Nowe oblicza społeczeństwa, pod red. M. Kempny, A. Kapciak, S. Łodzińskiego, Warszawa 1997.

Wallerstein I., *Analiza systemów-świata. Wprowadzenie*, Warszawa 2007.

Weinar A., *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990–2003*, Warszawa 2006.

Wietnamczycy: system wartości stereotypy Zachodu, pod red. A. W. Jelonka, Warszawa 2004.

Wietnamczycy w Polsce. Integracja czy izolacja, pod red. T. Halik, E. Nowickiej, Warszawa 2002.

Wierzbicki B., *Uchodźcy: granica państwowa*, Białystok 1993.

Wierzbicki B., *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Łódź 1993.

Wiśniewski L., *Wolność przemieszczania się i wyboru kraju zamieszkania*, Warszawa 1997.

Wizja światowego społeczeństwa a fenomeny migracji i wielokulturowości, pod red. B. Bartza, Płock 2009.

Wojecki M., *Uchodźcy polityczni z Grecji w Polsce 1948–1975*, Jelenia Góra 1989.

Wojtan M., *Proces akcesji Polski do Unii Europejskiej w zakresie przepływu osób a doświadczenia Niemiec*, Wrocław 2004.

Woźniak R., *Podejście do badań nad migracją*, http://sus.univ.szczecin.pl/~robwoz/artykulyib.htm.

Wpływ globalizacji na procesy rozwojowe współczesnego świata. Istota – uwarunkowania – tendencje, pod red. W. Malendowskiego, Poznań 2004.

Wróbel I., *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*, Warszawa–Kraków 2007.

Wróbel I., *Wspólnotowe prawo imigracyjne*, Warszawa 2008.

Wschodnia granica RP zewnętrzną granicą Unii Europejskiej, pod red. J. Białocerkiewicza, Kętrzyn 2001.

Wspólne wyzwanie – członkowie i kandydaci wobec przyszłej polityki migracyjnej UE, pod red. K. Morawskiej, K. Stawickiej, A. Zielińskiego, Warszawa 2001.

Współczesne migracje i metodyka ich badania, pod red. J. Z. Holzera, Warszawa 1989, Monografie i Opracowania SGPiS nr 287.

Współczesne migracje ludności w Polsce – uwarunkowania i skutki, pod red. I. Sobczaka, Gdańsk 2010.

Wymiar społeczny członkostwa Polski w Unii Europejskiej, pod red. T. Mołdawy, K. A. Wojtaszczyka, A. Szymańskiego, Warszawa 2003.

Zarządzanie migracją. Przypadek i doświadczenia Polski w odniesieniu do dyrektyw Komisji Europejskiej, pod red. K. Iglickiej, P. Kaźmierkiewicza, M. Mazur-Rafała, Warszawa 2003.

Zasady i ograniczenia w przepływie osób i towarów w Unii Europejskiej, pod red. S. Dubaj, A. Kuś, P. Witkowski, Zamość 2008.

Zatrudnienie Polaków za granicą i obcokrajowców w Polsce, pod red. M. Mirtchanov, Warszawa 2006.

Ząbek M., Łodziński S., *Uchodźcy w Polsce. Próba spojrzenia antropologicznego*, Warszawa 2008.

Zewnętrzne migracje zarobkowe we współczesnej Polsce. Wybrane zagadnienia, pod red. A. Rajkiewicza, Włocławek 2000.

Zieliński M. G., *Cudzoziemcy w życiu codziennym Rzeczypospolitej doby stanisławowskiej*, Bydgoszcz 2004.

2. Części prac zbiorowych

Adamczyk A., *Migracje cudzoziemców przymusowych do Polski*, w: *Obrazy migracji*, pod red. K. Ilskiego, Poznań 2010.

Adamczyk A., *Migracje zarobkowe do Polski – zjawisko niekorzystne czy pożądane*, w: *Europa wielu wymiarów*, pod red. P. Stachowiaka, Poznań 2008.

Adamczyk A., *Zagrożenie wykupu nieruchomości przez cudzoziemców a akcesja Polski do Unii Europejskiej*, w: *Świat współczesny. Wyzwania, zagrożenia i współzależność w procesie budowy nowego porządku międzynarodowego*, pod red. W. Malendowskiego, Poznań 2008.

Balicki J., *Polityka imigracyjna Unii Europejskiej – aspekt społeczno-etyczny*, w: *Systemy wartości a procesy demograficzne*, pod red. K. Slany, A. Małek, I. Szczepaniak-Wiechy, Kraków 2003.

Bartz B., *Fenomen migracji*, w: *Wizja światowego społeczeństwa a fenomeny migracji i wielokulturowości*, pod red. B. Bartza, Płock 2009.

Biernath M., *Polska jako kraj imigracji w świetle Narodowego Spisu Powszechnego 2002*, w: *Wędrowcy i migranci. Pomiędzy marginalizacją a integracją*, pod red. E. Nowickiej, B. Cieślińskiej, Kraków 2005.

Duszczyk M., *Wyzwania polskiej polityki migracyjnej a doświadczenia międzynarodowe*, w: *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia*, pod red. P. Kaczmarczyka, M. Okólskiego, Warszawa 2008.

Frankowski P., *Bezpieczeństwo globalne w warunkach transformacji ładu międzynarodowego*, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, pod red. R. Zięby, Warszawa 2008.

Graś A., *Porozumienie z Schengen – geneza i stan obecny*, w: *Polska droga do Schengen. Opinie ekspertów*, Warszawa 2001.

Halik T., *Migracje a przypływy wartości kulturowych – Wietnamczycy w Polsce*, w: *Kultury pozaeuropejskie i globalizacja, Zderzenia*, pod red. J. Zdanowskiego, Warszawa 2000.

Halik T., *Percepcja Wietnamu, problematyki wietnamskiej w Polsce*, w: *Metamorfozy recepcji: kraje pozaeuropejskie w polskich środkach przekazu*, pod red. Słokarskiej, Warszawa 1996.

Halik T., *Świadomość kulturowa Wietnamczyków*, w: *Tradycja niekonfucjańska. Jej rola w kształtowaniu się społeczeństwa i państwa w Wietnamie*, Warszawa 1999.

Hofmański P., *Prawo do udziału tłumacza jako jeden z warunków uczciwego procesu*, w: *Przestępczość cudzoziemców. Nowe wyzwania dla teorii i praktyki*, pod red. E. W. Pływaczewskiego, Szczytno 1995.

Hofmański P., *Prawo do udziału tłumacza w postępowaniu karnym*, w: *Przestępczość przygraniczna. Postępowanie karne przeciwko cudzoziemcom w Polsce*, pod red. A. J. Szwarca, Poznań, 2000.

Jaroszewska E., *Studenci zagraniczni w Polsce z uwzględnieniem wyników badań przeprowadzonych na Uniwersytecie Warszawskim*, w: *Zewnętrzne migracje zarobkowe we współczesnej Polsce. Wybrane zagadnienia*, pod red. A. Rajkiewicza, Wrocław 2000.

Kawczyńska-Butrym Z., *Migracje – zmiany położenia społecznego*, w: *Migracje – wyzwanie XXI wieku*, pod red. M. Zięby, Lublin 2008.

Kaźmierkiewicz P., *Otwarcie polskiego rynku pracy na migrantów ekonomicznych – potrzeby i proponowane rozwiązania*, w: *Migranci na polskim rynku pracy. Rzeczywistość, problemy, wyzwania*, pod red. W. Klausa, Warszawa 2007.

Kozłowski T., *Między, tranzytem azylem a imigracją. Prawne i instytucjonalne konsekwencje zjawiska niedobrowolnych migracji*, w: *Migracje jako społeczne i ekonomiczne zjawisko w procesie transformacji ustrojowej w Polsce na tle integracji europejskiej*, MPiPS, Warszawa 1994.

Lisiecki S., *Niechciani obcy. Uchodźcy polityczni w świadomości społeczeństwa polskiego*, w: *Porządek społeczny a wyzwania współczesności*, pod red. A. Saksona, Poznań 2005.

Łodziński S., *Opinie i postawy mieszkańców Polski wobec cudzoziemców w latach dziewięćdziesiątych*, w: *Wschodnia granica RP zewnętrzną granicą Unii Europejskiej*, pod red. J. Białocerkiewicza, Kętrzyn 2001.

Łodziński S., *Problemy prawne polityki migracyjnej Polski w latach 1989–1995 na tle rozwiązań obowiązujących w krajach Unii Europejskiej*, w: *Migracje i społeczeństwo. Zbiór studiów*, pod red. J. E. Zamojskiego, Warszawa 1997, nr 2.

Łukowski W., *Współczesne migracje – potencjał konsensusu politycznego?*, w: *Migracje międzynarodowe a modernizacja systemu politycznego i społecznego*, pod red. G. Firlit-Fesnak, Warszawa 2008.

Mik C., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, w: *Negocjacje w sprawie członkostwa Polski do Unii Europejskiej*. *Wybrane problemy*, pod red. J. Barcza, A. Michońskiego, Warszawa 2002.

Nowicka E., Łodziński S., *Cudzoziemcy w Polsce – sytuacja prawna i społeczna*, w: *Goście i gospodarze. Problem adaptacji kulturowej w obozach dla uchodźców oraz otaczających je społecznościach lokalnych*, pod red. H. Grzymały-Moszczyńskiej, E. Nowickiej, Kraków 1998.

Okólski M., *Nowe Uwarunkowania, nowe migracje? Współczesne migracje Polaków a rynek pracy*, w: *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia*, pod red. P. Kaczmarczyk, M. Okólskiego, Warszawa 2008.

Ortylewska I., *Istota wspólnotowej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, w: *Migracja – wartość dodana?*, pod red. K. Markowskiego, Lublin 2008.

Pudło K., *Uchodźcy polityczni z Grecji w Polsce (1948–1995)*, w: *Mniejszości narodowe w Polsce*, pod red. Z. Kurcza, Wrocław 1997.

Rau Z., *Globalizacja a rozwój przestępczości zorganizowanej*, w: *Wpływ globalizacji na procesy rozwojowe współczesnego świata. Istota – uwarunkowania – tendencje*, pod red. W. Malendowskiego, Poznań 2004.

Sakson A., *Problemy migracji zarobkowej w Polsce*, w: *Transformacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich – próba bilansu*, pod red. A. Saksona, Poznań 2009.

Sklepkowski L., Woźniak D., *Migracja i jej implikacje*, w: *Przestępczość zorganizowana w Niemczech i w Polsce i jej implikacje społeczno-ekonomiczne*, pod red. B. Hołysta, E. Kube, R. Schulte, Warszawa–Münster–Łódź, 1998.

Stefańska R., *Między multikulturalizmem a asymilacją? Polityki integracyjne w Europie*, w: *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, pod red. A. Grzymały-Kazłowskiej, S. Łodzińskiego, Warszawa 2008.

Szypulewska-Porczyńska A. D., *Problemy związane ze swobodnym przepływem kapitału w ramach negocjacji o członkostwo Polski w Unii Europejskiej na przykładzie obrotu nieruchomościa-*

mi, w: *Okresy przejściowe w Traktacie o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, pod red. E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej, Warszawa 2003.

Świerczewski J., *Cudzoziemcy jako sprawcy i ofiary przestępstw w Polsce*, w: *Policja polska wobec przestępczości zorganizowanej*, pod red. W. Pływaczewskiego, J. Świerczewskiego, Szczytno 1997.

Wąsek A., *Zakres obowiązywania ustawy karnej polskiej wobec cudzoziemców*, w: *Przestępczość przygraniczna. Postępowanie karne przeciwko cudzoziemcom w Polsce*, pod red. A. J. Szwarca, Poznań 2000.

Wrzesiński W., *Polskie migracje z XIX i XX wieku*, w: *Migracje: dzieje, typologia, definicje*, pod red. A. Furdala, W. Wysoczańskiego, Wrocław 2006.

Wyligała H., *Problem imigracji w relacjach francusko-niemieckich*, w: *Dokąd zmierza Europa? Nacjonalizm, separatyzm, migracje – nowe wyzwania Unii Europejskiej*, pod red. P. Mickiewicza, H. Wyligały, Wrocław 2009.

Wyżnikiewicz B., *Przyszłość rynków pracy w świetle porozumień z Schengen*, w: *Polska droga do Schengen. Opinie ekspertów*, Warszawa 2001.

3. Artykuły w czasopismach

Antoniewski R., Koryś I., *Imigranci o nieuregulowanym statusie: społeczne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania w Polsce*, „Prace Migracyjne" 2002, nr 47.

Antoniewski R., *Przyczynek do badań nad nieformalnym rynkiem pracy*, „Prace Migracyjne" 1997, nr 3.

Antoniewski R., Górny A., Koryś I., Kosmala A., *Z zastosowań technik jakościowych w badaniach nad migracjami: doświadczenia OBM*, „Prace Migracyjne" 2000, nr 30.

Baj K., *Stosunek Unii Europejskiej do nielegalnej imigracji*, „Stosunki Międzynarodowe" 2007, z. 1–2.

Bednarek M., *Polskie prawo obrotu gruntami na tle standardów europejskich i postanowień Układu Europejskiego*, „Studia Prawnicze" 1996, nr 1–4.

Belka A., *Polscy wietnamczycy*, „Więź" 2000, nr 7.

Bereza A., *„Nabywanie drugiego domu" przez cudzoziemców w świetle przepisów prawa polskiego*, „Rejent" 2005, nr 5.

Bonasewicz A., *Główne konflikty w świecie w ostatnim 20-leciu i związane z nimi migracje polityczne*, „Migracje i Społeczeństwo" 2000, nr 4.

Boswell Ch., *Migration Control in Europe after 9/11: Explaining the Absencje of Securitization*, www.utexas.edu/cola/centers/european_studies/_files/pdf/immigration-policy-conference/boswell.pdf.

Burzyński J., *Regulacje prawne działalności gospodarczej cudzoziemców*, „Handel Zagraniczny" 1983, nr 5.

Cudzoziemcy na oficjalnym rynku pracy w Polsce, „Rynek Pracy" 2002, nr 5–6.

Dijck Van D., *Is the EU Policy on illegal immigration securitized? Yes of Course! A study into the dynamice of institutionalised securitization*, http://www.jhubc.it/ecpr-istanbul/virtualpaperroom/054.pdf.

Domaradzka E., *Cudzoziemcy na polskim rynku pracy*, „Polityka Społeczna" 2000, nr 5–6.

Duszczyk M., *Swobodny przepływ pracowników w negocjacjach o członkostwo w UE*, „Studia Europejskie" 1999, nr 2.

Duszczyk M., *Polityka migracyjna a rynek pracy – rekomendacje*, „Analizy i Opinie", Warszawa 2008, nr 81.

Dynia E., *Cudzoziemcy w prawie międzynarodowym. Status cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 1998, Studia i Materiały 1998, nr 15.

Etel M., *Podejmowanie dzielności gospodarczej przez cudzoziemców na terytorium RP wg ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie dzielności gospodarczej*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2007, z. 2.

Firek M., Szczurówna A., *Sprzedaż ziemi cudzoziemcom*, „Agroprzemiany" 2002, nr 12.

Floyd R., *Human Security and the Copenhagen School's Secuzritization Approach: Conceptualizing Human Security as a Sceuritizing Move*, „Human Security Journal" 2007, v. 5, http://www.peacecenter.sciences-po.fr/journal/issue5pdf/6.Floyd.pdf.

Franco Aas K., *The securitization of migration: Whose justice and whose security?*, http://org.uib.no/imer/14Nordic/Papers%20fra%2014.%20Migrasjonsforskerkonferanse/Aas.pdf.

Frelak J., *Praca Ukraińców w Polsce – rekomendacje dla polityki migracyjnej*, „Analizy i Opinie" Warszawa 2005, nr 38.

Gajdus D., Gronowska B., *Międzynarodowe standardy postępowania z cudzoziemcami pozbawionymi wolności*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego" 1998, nr 19.

Głąbicka K., *Przerzut imigrantów do lub przez terytorium Polski*, „Prace Migracyjne" 1999, nr 22.

Głąbicka K., Kępińska E., Koryś P., Sakson B., *Imigracja do Polski w świetle urzędowych statystyk*, „Prace Migracyjne" 1997, nr 5.

Głąbicka K., Okólski M., Stola D., *Polityka migracyjna Polski*, „Prace Migracyjne" 1998, nr 18.

Głąbicka K., Halik T., Sawicka A., *Studia nad przerzutem migrantów*, „Prace Migracyjne" 1999, nr 23.

Gmaj K., *Imigranci na polskim rynku pracy w świetle opinii pracodawców*, „Raporty i Analizy" Centrum Stosunków Międzynarodowych 2005, nr 3.

Górny A., Kaczmarczyk P., *Uwarunkowania i mechanizmy migracji zarobkowych w świetle wybranych koncepcji teoretycznych*, „Prace Migracyjne" 2003, nr 49.

Górny A., *Wybrane zagadnienia podejścia jakościowego w badaniach nad migracjami*, „Prace Migracyjne" 1998, nr 20.

Grabowska I., *Irish Labour Migration of Polish Nationals: Economic, Social and Political Aspects in the Light of the EU Enlargement*, „Prace Migracyjne" 2003, nr 51.

Grosse T. G., *Nowe podejście do strategii lizbońskiej. Czy uda się przezwyciężyć sprzeczności europejskiego kapitalizmu?*, „Analizy i Opinie" Warszawa 2005, nr 34.

Gruszczak A., *Trzeci filar UE po Tampere: wnioski i perspektywy*, „Studia Europejskie' 2000, nr 3.

Grzymała-Kazłowska A., Okólski M., *Influx and Integration of Migrants in Poland in the Early XXI Century*, „Prace Migracyjne" 2003, nr 50.

Grzymała-Kazłowska A., Iglicka K., Jaźwińska E., Kaczmarczyk P., Kępińska E., Okólski M., Weinar A., *Wpływ migracji zagranicznych w Warszawie na sytuację na stołecznym rynku pracy*, „Prace Migracyjne" 2002, nr 44.

Hilla J., *Nowe zasady wykonywania zawodu prawnika w UE (dyrektywa 98/5/EC)*, „Monitor Prawniczy" 1999, nr 11.

Hirszfeld Z., Kaczmarczyk P., *Ekonomiczne i społeczne skutki migracji na poziomie mikrospołecznym*, „Prace Migracyjne" 1999, nr 21.

Huysmans J., *The European Union and the securitization of migration*, „Journal of Common Market Studiem" 2000, nr 5, http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00263/pdf.

I. D., *Europa będzie się starzeć*, „Służba Pracownicza" 2005, nr 5.

Iglicka K., *Ethnic division on emergingforeign labor markets in Poland during the transition period*, „Prace Migracyjne" 2000, nr 35.

Iglicka K., *Migration movements from and into Poland in the light of the East-West European migration*, „Prace Migracyjne" 2000, nr 33.

Iglicka K., *Nomads and rangers of Central and Eastern Europe*, „Prace Migracyjne" 1999, nr 27.

Iglicka K., *Państwo: między demografią a gospodarką. Wpływ integracji z Unią Europejską na polski rynek pracy*, http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Raporty_i_analizy/2007/Krystyna%20Iglicka_PA%C5%83STWO%20MI%C4%98DZY%20DEMOGRAFI%C4%84%20A%20GOSPODAR.pdf.

Iglicka K., *Priorytety i kierunki rozwoju polskiej polityki migracyjnej*, „Analizy i Opinie" 2003, nr 13.

Iglicka K., *The revival of ethnic consciousness a case of Poland*, „Prace Migracyjne" 2000, nr 31.

Iglicka K., Gmaj K., *Imigracja nielegalna w Polsce zarys problematyki i szacunki*, w: *Ziemia obiecana czy przystanek w drodze?*, „Biuletyn RPO. Materiały. Zeszyty Naukowe", Warszawa październik 2010.

Imigracja do Polski w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego 2002, pod red. E. Jaźwińskiej, „Prace Migracyjne" 2006, nr 13.

Janicki W., *Przegląd teorii migracji ludności*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia" 2007, nr LXII/14.

Jaworek M., Dąbrowski M., *Program „zielona karta" dla informatyków w Niemczech – próba refleksji*, „Rynek Pracy" luty 2004.

Jaźwińska E., Kępińska E., Koryś P., *Imigranci w Polsce w świetle badania sondażowego*, „Prace Migracyjne" 1997, nr 10.

Jaźwińska E., *Metody ilościowe w badaniach nad migracjami międzynarodowymi*, „Prace Migracyjne" 2000, nr 36.

Kaczmarczyk P., *Migracje o charakterze cyrkulacyjnym a inne formy mobilności terytorialnej w świetle doświadczeń badawczych*, „Prace Migracyjne" 2002, nr 45.

Kępińska E., *Mechanizmy migracji osiedleńczych na przykładzie małżeństw polsko-ukraińskich*, „Prace Migracyjne" 2001, nr 40.

Kępińska E., *Recent Trends in International Migration the 2007 SOPEMI. Report for Poland*, „Prace Migracyjne" 2007, nr 29.

Kolankiewicz M., *Dzieci cudzoziemskie bez opieki w Polsce*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria. Badania. Praktyka" 2005, nr 12.

Kołodziej A., *Negocjacje z UE. Nabywanie gruntów rolnych*, „Agroprzemiany" 2002, nr 10.

Kołodziej A., *Regulacje prawne dotyczące obrotu gruntami rolnymi w Danii*, „Agrobiznes" 2000, nr 2.

Kordasiewicz B., Bednarek M., *Polskie prawo obrotu gruntami na tle standardów europejskich i postanowień Układu Europejskiego*, „Studia Prawnicze" 1996, nr 1–4.

Koryś I., Żuchaj O., *Turkish Migratory Flows To Poland: General Description*, „Prace Migracyjne" 2000, nr 37.

Kozłowski T., *O skuteczną politykę wobec cudzoziemców*, „Polityka Społeczna" 1995, nr 3.

Laskowska K., *Azjatyckie zorganizowane grupy przestępcze*, „Prokuratura i Prawo" 2004, nr 7–8.

Lee E., *Teoria migracji*, w: *Modele migracji*, „Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej" 1972, z. ł'.

Leonard S., *Frontex and the Securitization of Migrants through Pactices*, http://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/MWG/201011/SLeonardspaper.pdf.

Leonard S., *The „Securitization" of Asylum and Migration in the European Union: Beyond the Copenhagen School's Framwork*, http://turin.sgir.eu/uploads/Leonard-sgir_conference_paper_final_sleonard.pdf.

Łodziński S., *„Gościna kontrolowana". Wybrane problemy polityki migracyjnej Polski w latach 1989–1998 (marzec)*, „Przegląd Polonijny" 1998, nr 3.

Łukowski W., *Czy Polska stanie się krajem imigracyjnym?*, „Prace Migracyjne" 1997, nr 12.

Masłowska M., *Efektywność kształcenia cudzoziemców w polskich szkołach wyższych*, „Życie Szkoły Wyższej" 1987, nr 2.

Mikołajczyk B., *Zasady nie wydalania uchodźców*, „Państwo i Prawo" 1997, nr 3.

Messyasz-Handschke A., *Zmiany w strukturze demograficznej Europy i Polski*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Zdrowotnych" 2002, nr 5.

Migracje polityczne XX wieku, „Migracje i Społeczeństwo" 2000, nr 4.

Mrozowski M., *Obraz imigranta na łamach prasy polskiej*, „Prace Migracyjne" 1997, nr 1.

Okólski M., *Cudzoziemcy na oficjalnym rynku pracy w Polsce*, „Rynek Pracy" 2002, nr 5–6.

Okólski M., *Imigranci. Przyczyny napływu, cechy demograficzno-społeczne, funkcjonowania w społeczeństwie polskim*, „Prace Migracyjne" 1998, nr 17.

Okólski M., *Migrant trafficking in Poland Actors, mechanisms, combating*, „Prace Migracyjne" 1999, nr 24.

Okólski M., Stola D., *Migration between Poland and the European Union: the perspective of Poland's future membership of EU,* „Prace Migracyjne" 1999, nr 25 Okólski M., *Migration pressures on Europe*, „Prace Migracyjne" 1999, nr 26.

Okólski M., *Najnowszy ruch wędrówkowy z Ukrainy do Polski*, „Prace Migracyjne" 1997, nr 14.

Okólski M., *New migration trends in Central and Eastern Europe in the 1990s*, „Prace Migracyjne" 1997, nr 4.

Okólski M., *Poland's migration: growing diversity of flows and people*, „Prace Migracyjne" 1999, nr 29.

Okólski M., *Recent Migration in Poland. Trends and Causes*, „Prace Migracyjne" 1997, nr 6.

Okólski M., *Recent trends in international migration Poland 1996*, „Prace Migracyjne" 1997, nr 16.

Okólski M., *Recent trends in international migration Poland 1997*, „Prace Migracyjne" 1998, nr 17.

Okólski M., *Recent trends in international migration Poland 1998*, „Prace Migracyjne" 1999, nr 28.

Okólski M., *Recent trends in international migration Poland 1999*, „Prace Migracyjne" 2000, nr 32.

Okólski M., *Statystyka imigracji w Polsce. Warunki poprawności, ocena stanu obecnego, propozycje nowych rozwiązań*, „Prace Migracyjne" 1997, nr 2.

Okólski M., *Współczesne europejskie migracje międzynarodowe a dynamika procesów integracyjnych*, „Studia Socjologiczne" 2001, nr 1.

Orzechowska E., *Migracja zastępcza – sposób przeciwdziałania starzeniu się i ubytkowi zasobów pracy w Unii Europejskiej*, „Studia Demograficzne" 2002, nr 2.

Pawelec-Górny A., *Postawy Polaków wobec cudzoziemców*, „Prace Migracyjne" 1997, nr 8.

Pazdan M., *Nabywanie nieruchomości położonej w Polsce przez cudzoziemców*, „Monitor Prawny" 1993, nr 1.

Pokulski S., Skoczylas J.J., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Rzeczypospolitej Polskiej* (cz. I), „Radca Prawny" 1995, nr 4, (cz. II), „Radca Prawny" 1995, nr 5.

Popoff I., *Uchodźcy w Polsce*, „Przegląd Rządowy" 1997, nr 2.

Pudło K., *Grecy i Macedończycy w Polsce, 1948–1993. Migracja, przemiany i zanikanie grupy*, „Sprawy Narodowościowe" 1995, z. 1.

Pudło K., *Grecy i Macedończycy w Polsce*, „Sprawy Międzynarodowe" 1995, z. 1.

Rekomendacje w sferze polityki migracyjnej Polski, *Modele polityki migracyjnej*, „Biuletyn Migracyjny" maj–czerwiec 2008.

Rokicka K., *Włączenie acquis Schengen w ramy prawne UE*, „Studia Europejskie" 2000, nr 2.

Rukat W., *Kto może nabyć lub wydzierżawić nieruchomość z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa bez przetargu*, „Agrobiznes" 2000, nr 7–8.

Sakson A., *Polnische Asylpolitik im „neuen" Europa*, „AWR Bulletin" 2007, No. 4, Berliner Wissenschafts-Verlag.

Sakson A., *Sozialleistungen für Flüchtlinge und subsidiär Schutzbedürftige in Polen*, „AWR Bulletin" 2010, No. 4, Berliner Wissenschafts-Verlag.

Sakson A., *Integracja uchodźców czeczeńskich w Polsce*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego" 2011, nr 67.

Sikorko A., *Ubezpieczenia zdrowotne po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (część II)*, „Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie" z lutego 2005 r.

Stola D., *Mechanizmy i uwarunkowania migracji zarobkowych do Polski*, „Prace Migracyjne" 1997, nr 11.

Sułkowska-Kusztelak J., *Kształcenie obcokrajowców w Polsce jako przedmiot badań naukowych*, „Życie Szkoły Wyższej" 1987, nr 3.

Swobodny przepływ pracowników – dylematy związane z członkostwem Polski w UE, „Kwartalnik Centrum Europejskiego UW" 1999, nr 2.

Sylwestrzak A., *Obywatelstwo i konstytucyjne prawa obywatelskie w Rzeczypospolitej Polskiej i Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2006, t. XV.

System Eurodac, „Prawo i Życie" 2001, nr 4.

Szafrański D., *Cudzoziemiec (osoba fizyczna) jako przedsiębiorca prawa polskiego*, „Europejski Przegląd Sądowy" lipiec 2010.

Szonert M., *Rok 1990 – początki opieki nad uchodźcami. Migracje Polityczne XX wieku*, „Migracje i Społeczeństwo" 2000, nr 4.

Sztyk R., *Polemiki i refleksje – aktualne zasady nabywania nieruchomości przez cudzoziemców*, „Rejent" 2005, nr 7–8.

Tanajewski Ł., *Cudzoziemcy przebywający w Polsce na stałe – próba oceny danych spisowych na tle danych Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców*, w: *Imigracja do Polski w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego 2002*, pod red. E. Jaźwińskiej, „Prace Migracyjne" 2006, nr 13/71.

Taureck R., *Securitization theory – The Story so far: Theoretical inheritance and what it means to be a post-structural realist*, University of Birmingham, 2006, www.ceeisaconf.ut.ee/orb.../TAURECK.doc.

Terzudis C., *Trzydziestolecie pobytu w Polsce uchodźców politycznych* z Grecji i działalność ich Związku im. Nikosa Belojanisa (wybrane problemy), „Rocznik Dolnośląski" 1981, T. VII.

Trombetta M. J., *The Securitization of the Environment and the Transformation od Security*, Delf University of Technology, s. 5, http://turin.sgir.eu/uploads/Trombetta-the_securitization_of_the_environment_and_the_transformation_of_security.pdf.

Wierzbicki B., *Europejska polityka wobec uchodźców*, „Sprawy Międzynarodowe" 1991, nr 1.

Wróbel I., *Zasady przyjmowania w Unii Europejskiej wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich*, Centrum Europejskie Natolin „Materiały Robocze" 2008, nr 2.

Zadura A., *Aktualne problemy rynku ziemi rolniczej w państwach europejskich*, „Rynek Ziemi Rolniczej. Stan i perspektywy" 2008, nr 11.

Zieliński E., *Prawne aspekty migracji*, „Kwartalnik Centrum Europejskiego UW" 1993, nr 1–2.

Zdanowicz M., *Forma ochrony cudzoziemców w Polsce*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2007, z. 2.