

EDYTA BANASZAK

**Akademia Nauk Stosowanych WSGE im. A. De Gasperi
w Józefowie, Polska**

edyta.banaszak@wsge.edu.pl

ORCID: 0000-0002-9178-7886

DOI: 10.13166/awsge/210477

**POTRZEBY I PRAWA
OBCOKRAJOWCÓW LEGALNIE
PRZEBYWAJĄCYCH W POLSCE**

**THE NEEDS AND RIGHTS OF
FOREIGNERS LEGALLY RESIDING
IN POLAND**

WSGE UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES IN JÓZEFÓW PUBLISHING HOUSE

ABSTRAKT

Artykuł podejmuje problematykę funkcjonowania legalnych emigrantów przebywających w Polsce jako integralnej części współczesnego, wielokulturowego społeczeństwa. Celem badania jest ocena poziomu zaspokojenia potrzeb oraz przestrzegania praw tej grupy społecznej. W pracy postawiono pytanie badawcze dotyczące stopnia realizacji praw i potrzeb emigrantów oraz sformułowano hipotezy zakładające zróżnicowany poziom ich zaspokojenia, wskazując jednocześnie na obszary wymagające poprawy. Analiza opiera się na badaniu dokumentów oraz sondażu diagnostycznym, które pozwalają na identyfikację problemów i potencjalnych kierunków działań zmierzających do zwiększenia integracji i ochrony praw migrantów w Polsce.

SŁOWA KLUCZOWE: *polityka migracyjna, bezpieczeństwo społeczne, obcokrajowcy w Polsce, potrzeby człowieka, prawa człowieka*

ABSTRACT

The article addresses the functioning of legal immigrants residing in Poland as an integral part of contemporary multicultural society. The study aims to assess the level of satisfaction of their needs and the observance of their rights. The research question concerns the extent to which immigrants' rights and needs are fulfilled, and hypotheses are formulated assuming a varied level of satisfaction, while simultaneously indicating areas requiring improvement. The analysis is based on document review and a diagnostic survey, which enable the identification of challenges and potential directions for enhancing integration and the protection of migrants' rights in Poland.

KEYWORDS: *migration policy, social security, foreigners in Poland, human needs, human rights*

WSTĘP

W przestrzeni publicznej często posługujemy się powiedzeniem *Łańcuch jest tak silny, jak jego najsłabsze ogniwo*. Powiedzenie to można stosować do różnych sytuacji, gdzie mówimy o konieczności dbania o najsłabsze elementy w dowolnym systemie czy strukturze. Powiedzenie to można też odnieść się do funkcjonowania społeczeństwa i sparafrazować, iż społeczeństwo jest tak mocne jak jego najsłabsza grupa czy grupy. Dlatego konieczne jest zadbanie o wszystkie grupy tworzące społeczeństwo.

We współczesnej Polsce społeczeństwo nie jest jednorodne. Oprócz tych, którzy deklarują polską tożsamość mamy również osoby pochodzące z innych krajów. Mowa tu między innymi o obcokrajowcach, którzy przybyli do Polski legalnie w różnych celach (np. praca, prowadzenie biznesu, edukacja). Osoby te przebywają w Polsce legalnie, a więc stanowią część naszego społeczeństwa. Warto więc zbadać w jaki sposób funkcjonuje w Polsce ta grupa.

Celem niniejszego opracowania jest to spojrzenie na zagadnienie legalnych emigrantów przebywających w Polsce i próba oceny poziomu zaspokojenia ich potrzeb oraz przestrzegania ich praw. Aby osiągnąć zamierzony cel sformułowano pytanie badawcze: Czy i na jakim poziomie potrzeby i prawa legalnych emigrantów przebywających w Polsce są zaspokajane i przestrzegane na odpowiednim poziomie?

W opracowaniu sformułowano hipotezy badawcze. Na podstawie przeglądu literatury oraz przeprowadzonych badań własnych założono, iż poziom zaspokojenia potrzeb obcokrajowców legalnie przebywających w RP jest na zróżnicowanym poziomie – istnieją obszary, w których obcokrajowcy doświadczają wielu problemów. Podobnie jest z prawami człowieka – w Polsce przestrzegane są prawa człowieka w stosunku do wszystkich grup tworzących polskie społeczeństwo, w tym w stosunku do emigrantów. Niemniej jednak istnieją obszary, które wymagają poprawy i wypracowania lepszych rozwiązań niż dotychczasowe.

W opracowaniu użyto dwóch metod badawczych, a mianowicie – badania dokumentów oraz sondażu diagnostycznego.

POLITYKA MIGRACYJNA JAKO SZCZEGÓŁOWY OBSZAR POLITYKI SPOŁECZNEJ

Obcokrajowcy legalnie przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są częścią naszego społeczeństwa i ważnym jest, aby ich potrzeby były zaspakajane a prawa przestrzegane. Każde państwo prowadzi własną politykę względem obcokrajowców. Strategię działania państwa wobec cudzoziemców określa się mianem polityki migracyjnej.

Polityka migracyjna uznawana jest za obszar bardzo ściśle związany z polityką społeczną. Zdaniem różnych ekspertów jest to jedna z polityk szczegółowych realizowanych w ramach polityki społecznej.

W związku z powyższym, warto rozpocząć rozważania na temat modeli polityki migracyjnej, rozpocząć od zdefiniowania czym jest polityka społeczna. Przede wszystkim, należy wskazać, iż jest to interdyscyplinarna dziedzina, gdzie możemy wskazać wiele polityk szczegółowych takich jak: polityka demograficzna (ludnościowa) i polityka rodzinna, polityka edukacyjna (oświatowa), polityka kulturalna, polityka ochrony zdrowia, polityka mieszkaniowa, polityka migracyjna, polityka zatrudnienia (przeciwdziałanie bezrobociu, kształtowanie płac i warunków bezpieczeństwa pracy), polityka zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej, polityka ochrony środowiska naturalnego czy polityka prewencji i zwalczania zjawisk patologii^[1].

W literaturze przedmiotu istnieje wiele definicji polityki społecznej. Z punktu widzenia tematyki tego opracowania, uzasadnionym jest przywołanie definicji autorów związanych z Instytutem Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego. B. Kańtoch i B. Szatur-Jaworska dowodzą iż *przedmiotem zainteresowania polityki społecznej są potrzeby, ich rodzaje, stan i sposób ich zaspokojenia z punktu widzenia jej celu generalnego, jakim jest postęp społeczny*^[2].

^[1] Por. Encyklopedia PWN. Hasło: Polityka społeczna. Dostęp on-line: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/polityka-spoeczna;4009586.html> (10.03.2025).

^[2] *Polityka społeczna*. A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski (red.), 1998, s. 43.

Literatura przedmiotu proponuje również różne definicje polityki migracyjnej. Zdaniem M. Matkowskiej, która cytuje raport Rządowej Rady Ludnościowej – Założenia polityki ludnościowej Polski 2006, polityka migracyjna to *zbiór zasad i działań podejmowanych przez organy państwa w stosunku do napływających i przebywających na jego terytorium cudzoziemców, przede wszystkim w odniesieniu do kontroli wjazdu (i wyjazdu), dostępu do rynku pracy oraz integracji ze społeczeństwem*^[3].

Definicję polityki migracyjnej formułuje również M. Duszczyk, który mówi, iż jest to *katalog instrumentów prowadzonych i kreowanych przez państwo lub jego części składowe, obejmujący zarówno bierne, jak i aktywne formy zarządzania imigracją i emigracją*^[4].

Podsumowując próby zdefiniowania zagadnienia polityki migracyjnej czy zarządzania migracjami, powiedzieć można, iż jest to zbiór działań i regulacji państwa (lub grupy państw – np. kraje Unii Europejskiej), które mają na celu zarządzanie przepływami migracyjnymi – zarówno imigracją, jak i emigracją – w sposób zgodny z interesami kraju przyjmującego oraz jego zobowiązaniami międzynarodowymi. Obejmuje ona instrumenty prawne, administracyjne, społeczne i ekonomiczne stosowane w celu kontroli migracji oraz integracji migrantów.

Pisząc o migracji i police migracyjnej należy również wskazać, iż różne państwa stosują różne modele polityki migracyjnej. W tym miejscu wymieść można, między innymi model selekcyjny (punktowy), model tzw. gasterarba-iter'a, model wielokulturowy, model asymilacyjny, model restrykcyjny, model liberalny czy tzw. modele złożone, zawierające swego rodzaju połączenie różnych modeli. Z racji limitów objętościowych tego opracowania, nie sposób jest je wszystkie tutaj omówić^[5].

^[3] Matkowska, M. (2013). Polska polityka migracyjna – zarys problemu. *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, nr 33, s. 78.

^[4] Tamże, s. 79.

^[5] Por: Chybawska, M. Trafialek, E. (2021). Modele polityki integracyjnej we współczesnej Europie. *Rocznik Integracji Europejskiej*, no 15, ss. 125-133. Dostęp on-line: https://www.researchgate.net/publication/357787560_Model_e_polityki_integracyjnej_we_wspolczesnej_Europie (10.06.2025).

POLSKA POLITYKA MIGRACYJNA

Opisując kwestie związane z prawami i potrzebami obcokrajowców przebywających legalnie na terenie RP, należy najpierw wskazać na źródła zarówno prawa międzynarodowego jak i regulacje krajowe.

Analizując regulacje prawne, które normują funkcjonowanie polskiej polityki migracyjnej, wskazać należy na Konwencję Genewską z 1951 roku oraz Protokół nowojorski będący uzupełnieniem konwencji genewskiej. Polska ratyfikowała te dokumenty w 1991 roku.

Konwencja genewska o statusie uchodźców z 1951 roku to międzynarodowa umowa regulująca status prawny uchodźców oraz zasady ich ochrony. Określa, kto może być uznany za uchodźcę (definicja uchodźcy) oraz zabrania odsyłania osób do krajów, gdzie grozi im prześladowanie (zasada non-refoulement). Konwencja ustanawia prawa uchodźców i zobowiązania państw wobec nich, tworząc fundament współczesnego prawa uchodźczego. Między innymi zapewnia uchodźcom prawo do edukacji, zatrudnienia, opieki zdrowotnej i sądowej^[6].

Swego rodzaju uzupełnieniem Konwencji jest Protokół nowojorski z 1967 roku, który znosi ograniczenia terytorialnego uchodźstwa zastosowane w Konwencji i umożliwia stosowanie ochrony dla uchodźców z dowolnego regionu świata^[7].

Ważnym dokumentem, na który należy tu wskazać jest Kodeks Graniczny Schengen (Schengen Borders Code). Dokument ten reguluje zasady przekraczania granic zewnętrznych Strefy. Wszelkie regulacje dotyczące Kodeksu Granicznego mają swoje źródła w procesie integracji europejskiej. Początkowo, Kodeks został przyjęty przez pięć krajów Wspólnot Europejskich (Niemcy, Francja, Belgia, Holandia i Luksemburg) na podstawie Układu z Schengen

^[6] ONZ (1951). Konwencja dotycząca statutu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. Dostęp on-line: https://www.amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/Konwencja_Dotyczaca_Uchodzcow.pdf (20.05.2025).

^[7] Protokół dotyczący statusu uchodźców sporządzony w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r. Dostęp on-line: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19911190517/O/D19910517.pdf> (20.05.2025).

z 1985^[8] roku oraz Konwencji Wykonawczej z roku 1990^[9]. Tak więc była to konstrukcja międzyrządowa funkcjonująca poza strukturami prawnymi Unii Europejskiej. Dopiero Traktat Amsterdamski^[10] włączył tzw. Schengen *acquis* do prawa Unii Europejskiej. W ten sposób zaczęto kreować prawo wspólnotowe dotyczące wspólnej polityki wizowej oraz kontroli granic zewnętrznych^[11].

Pierwszym formalnym i kompleksowym aktem prawa unijnego był Kodeks Graniczny Schengen z 2006 roku, który został zastąpiony aktualną wersją z roku 2016. Kodeks Granicznym Schengen z 2016 roku był kilkakrotnie nowelizowany w latach 2018, 2019, 2021 czy 2024. Obecnie podstawą prawną funkcjonowania strefy Schengen i obowiązywania Kodeksu Granicznego jest artykuł 77 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który określa politykę dotyczącą kontroli granicznej, azylu i imigracji, mówi o zasadach przekraczania granic zewnętrznych, zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych oraz określa wspólne standardy kontroli granicznej^[12].

Istotą funkcjonowania strefy Schengen oraz obowiązywania Kodeksu granicznego jest zasada swobodnego przemieszczania się między państwami członkowskimi dla obywateli strefy. Obejmuje to zniesienie kontroli granicznych, z możliwością ich czasowego przywrócenia przez poszczególne państwa na okres do 6 miesięcy, z możliwością przedłużenia do 2 lat w wyjątkowych

^[8] Por.: Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach. Dostęp on-line: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:42000A0922\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:42000A0922(01)) (20.05.2025)

^[9] Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach. Dz. U. EU. L.2000.239.19. Dostęp on-line: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/konwencja-wykonawcza-do-ukladu-schengen-z-dnia-14-czerwca-1985-r-miedzy-67427752> (20.05.2025).

^[10] Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty. Dostęp on-line: https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_amsterdamski_PL_1.pdf (20.05.2025)

^[11] Schengen Agreement. Dostęp on-line: <https://www.schengenvisas.com/schengen-agreement/> (20.05.2025).

^[12] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony. Dostęp on-line: http://www.sto.com.pl/spistresci/TUE_po-Liz.pdf (20.05.2025).

sytuacjach, po uprzednim powiadomieniu pozostałych państw oraz Komisji Europejskiej. Kodeks reguluje również zasady kontroli na granicach zewnętrznych, w tym weryfikację dokumentów podróży, tożsamości osób w systemach informacyjnych, ocenę celu i warunków podróży oraz sprawdzanie środków finansowych niezbędnych do pobytu. Szczególna uwaga poświęcana jest zwalczaniu terroryzmu, przemytu, handlu ludźmi oraz innym zagrożeniom. Ponadto, określone zostały warunki wjazdu do strefy dla obywateli państw trzecich, którzy muszą posiadać ważny dokument podróży i wizę – ostateczna decyzja o wjeździe podejmowana jest na granicy. Organy wydające wizy zobowiązane są do weryfikacji celu pobytu, środków finansowych oraz braku zagrożeń w systemach bezpieczeństwa. Państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia odpowiedniej infrastruktury i zasobów kadrowych na granicach oraz przestrzegania praw podstawowych, takich jak zasada non-refoulement i ochrona osób ubiegających się o azyl^[13].

Opisując przepisy i regulacje polityki migracyjnej Unii Europejskiej i Strefy Schengen, której Polska jest częścią, należy również wspomnieć o tzw. Pakcie Migracyjnym, czyli New Pact on Migration and Asylum. Jego zamiarem jest stworzenie kompleksowych przepisów regulujących wszystkie kwestie polityki migracyjnej i azylowej. Pracę nad nim rozpoczęła Komisja Europejska w 2020 roku a następnie po negocjacjach został przyjęty przez Parlament Europejski oraz Radę UE w 2024 roku. Pakt powinien być wdrożony do 2026 roku. Celem głównym regulacji jest stworzenie sprawiedliwego, spójnego i solidarnego systemu zarządzania migracjami, w kontekście zapewnienia skutecznej ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej. Ma też na celu przyspieszenie procedur azylowych i procedur powrotowych oraz poszanowanie praw migrantów i uchodźców. Wprowadza się między innymi mechanizmy obowiązkowej i elastycznej solidarności, w tym mechanizmy relokacyjne lub

^[13] Rozporządzenie 2016/399 w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen). Dostęp on-line: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/rozporzadzenie-2016-399-w-sprawie-unijnego-kodeksu-zasad-regulujacych-68624611> (20.05.2025).

alternatywnie ponoszenie kosztów^[14]. Wdrażanie Paktu, mimo jego przyjęcia przez instytucje unijne wzbudza wiele krytyki i kontrowersji.

Po analizie dokumentów prawa międzynarodowego i unijnego należy wskazać również na krajowe przepisy, które regulują kwestie polityki migracyjnej w naszym kraju. Rządowy Serwis GOV.PL wskazuje, iż problematyka migracyjna i azylowa jest w Polsce regulowana wieloma aktami prawnymi, a do podstawowych należą: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin. Ponadto, istnieją jeszcze inne akty prawne w randze ustawy, w których podejmowana jest przedmiotowa tematyka^[15].

Z racji pewnych ograniczeń objętościowych tej pracy, ale również z racji rozważanej tematyki, wskazać należy na kilka podstawowych, zaczynając od Konstytucji RP. W artykule 37 ustawy zasadniczej wskazane jest, iż każdy przebywający pod władzą Rzeczypospolitej Polski korzysta z praw i wolności gwarantowanych w Konstytucji, dodając, iż wyjątki odnoszące się do tego przepisu winny być określone w ustawie^[16]. Zgodnie z tą regulacją, każdy, w tym także cudzoziemiec przebywający w Polsce, ma zagwarantowaną ochronę wolności i praw osobistych, w tym między innymi prawną ochronę życia, nietykalność osobistą i wolność osobistą, domniemanie niewinności, prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy, ochrony prawnej życia prywatnego i rodzinnego oraz dobrego imienia, prawo dostępu do dokumentów urzędowych

^[14] European Commission (2025). Pact on Migration and Asylum A common EU system to manage migration. Dostęp on-line: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en (20.05.2025)

^[15] Więcej: Europejska Sieć migracyjna – Polskie akty prawne. Dostęp on-line: <https://www.gov.pl/web/europejska-siec-migracyjna/polskie-akty-prawne> (20.05.2025).

^[16] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.

dotyczącego jego sprawy, wolność poruszania się po terytorium RP i prawo wyboru miejsca zamieszkania, wolność sumienia i religii, wolności wyrażania poglądów czy prawo do azylu lub statutu uchodźcy (artykuły 38 – 56).

Dodatkowo, każdy, a więc również cudzoziemiec, mają zagwarantowane wolności i prawa polityczne, a więc między innymi wolność zrzeszania się czy prawo do składania petycji, wniosków i skarg (artykuły 57 – 63). Także, należy wskazać na kilka praw i wolności z obszary praw ekonomicznych, socjalnych i kulturowych, w tym prawa do własności, prawa do dziedziczenia, prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, prawa do ochrony zdrowia czy prawa do nauki (artykuły 64 – 76).

W Konstytucji, obok praw i wolności mamy też obowiązki. W tym aspekcie, każdy, a więc również cudzoziemiec, mają obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej, ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków oraz dbałości o środowisko (artykuły: 82-86).

Cudzoziemcowi przysługują też określone w Konstytucji środki ochrony, w tym prawo do odszkodowania w sytuacji poniesienia szkody poprzez nieprawne działania organów, możliwość wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego lub do Rzecznika Praw Obywatelskich (artykuły 77 – 81).

Podsumowując kwestie związane z migrantami i cudzoziemcami wynikające z Konstytucji, wskazać należy, iż Konstytucja w wielu miejscach, w tym przede wszystkim w dziele II – Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela używa zaimka każdy. Oznacza to, iż gwarantowane konstytucją prawa i wolności, należne są też cudzoziemcom przebywającym legalnie na terenie naszego kraju.

Obok Konstytucji, kluczową regulacją normującą statut cudzoziemca na terenie RP jest Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach^[17]. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach reguluje zasady wjazdu, pobytu, tranzytu i opuszczania terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego. Określa warunki uzyskania zezwoleń na pobyt czasowy, stały oraz rezydenta długoterminowego UE, uwzględniając różne cele pobytu, takie jak praca, studia, łączenie rodzin czy

^[17] Ustawa o z dnia 12 grudnia 2013 r ustawa o cudzoziemcach (Dz.U. 2013, poz. 1650 z późn. zm.).

względędy humanitarne. Ustawa przewiduje również możliwość udzielenia ochrony międzynarodowej (status uchodźcy lub ochrona uzupełniająca) oraz pobytu tolerowanego lub ze względów humanitarnych, w sytuacjach zagrożenia dla życia lub wolności cudzoziemca w kraju pochodzenia.

Dokument określa procedury administracyjne, właściwość organów (m.in. wojewody i Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców), obowiązki informacyjne cudzoziemców, a także zasady kontroli legalności ich pobytu przez uprawnione służby. Przewiduje sankcje za naruszenie przepisów, w tym decyzje o zobowiązaniu do powrotu, zakaz wjazdu oraz wpis do rejestrów. Ustawa tworzy także podstawy do prowadzenia ewidencji i przetwarzania danych cudzoziemców w specjalnych systemach informatycznych, zgodnych z przepisami Unii Europejskiej. Jest to kluczowy akt prawny kształtujący politykę migracyjną Polski w zgodzie z wymogami bezpieczeństwa państwa oraz ochrony praw człowieka.

Z aktów prawnych uznawanych za podstawowe w formowaniu polityki zagranicznej w Polsce, warto wspomnieć także o Ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej^[18]. Akt ten reguluje zasady i procedury udzielania ochrony międzynarodowej cudzoziemcom na terytorium Polski. Określa warunki uzyskania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, a także prawa i obowiązki osób ubiegających się o taką ochronę. Ustawa zawiera również przepisy dotyczące detencji, deportacji, pomocy socjalnej, dostępu do rynku pracy i edukacji dla cudzoziemców objętych ochroną. Uwzględnia normy prawa międzynarodowego i unijnego, w tym Konwencję genewską i prawo wspólnotowe.

Podsumowując, polska polityka migracyjna prowadzona jest w oparciu o obowiązujące przepisy prawa międzynarodowego, unijnego oraz regulacje krajowe. Jest to więc proces takiego sterowania procesami migracyjnymi, aby przy zachowaniu bezpieczeństwa państwa i pełnej ochrony granic realizować żywotne interesy kraju i społeczeństwa.

^[18] Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2003 Nr 128 poz. 1176).

Mówiąc o polskiej polityce migracyjnej, należy również wspomnieć o obecnie obowiązującej w Polsce strategii migracyjnej. 15 października 2024 roku, Rada Ministrów przyjęła dokument zatytułowany *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo. Kompleksowa i odpowiedzialna strategia migracyjna Polski na lata 2025–2030*, czyli nową strategię migracyjną, która obowiązuje od roku 2025.

Dokument będący załącznikiem do Uchwały nr 120 Rady Ministrów z dnia 15 października 2024 roku^[19], stanowi kompleksowy dokument polityczny mający na celu uregulowanie napływu cudzoziemców do Polski w odpowiedzi na dynamiczne zmiany migracyjne ostatnich lat. Dokument powstał jako odpowiedź na zidentyfikowane luki legislacyjne, chaos instytucjonalny i nadużycia – m.in. tzw. aferę wizową, nadużycia agencji zatrudnienia, niekontrolowane migracje edukacyjne oraz brak skutecznej polityki integracyjnej.

Strategia zakłada fundamentalne podporządkowanie polityki migracyjnej bezpieczeństwu państwa oraz interesowi społecznemu. Procesy migracyjne mają być ściśle kontrolowane – zarówno co do celu, skali, jak i źródła napływu. Kluczową zmianą jest selektywne podejście do dostępu, do terytorium, ochrony międzynarodowej i krajowej, rynku pracy czy systemu edukacji. Polska sprzeciwia się relokacji migrantów i postuluje reformę prawa międzynarodowego w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu migracji jako narzędzia w wojnie hybrydowej, co szczególnie dotyczy presji ze strony Białorusi i Rosji.

W obszarze rynku pracy strategia zakłada odejście od liberalnej polityki migracyjnej na rzecz wzmocnienia lokalnego rynku pracy oraz automatyzacji i modernizacji gospodarki. Cudzoziemcy mają być zatrudniani głównie w zawodach długookresowo deficytowych, a dostęp do rynku pracy będzie ściśle powiązany z systemem monitorowania potrzeb gospodarczych. Planowane są także zmiany w funkcjonowaniu agencji zatrudnienia oraz cyfryzacja procedur legalizacji pobytu i pracy, mająca ograniczyć nadużycia i przyspieszyć procesy decyzyjne.

^[19] Rada Ministrów (2024). Załącznik do Uchwały RM nr 120 z dnia 15 października 2024 roku – *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo. Kompleksowa i odpowiedzialna strategia migracyjna na lata 2025 – 2030*. Dostęp on-line: <https://www.gov.pl/attachment/b11fd6eb-dc4c-446f-af8b-5b15a59884fe> (20.05.2025).

W zakresie edukacji strategia zakłada uszczelnienie systemu wiz studenckich i walkę z fikcyjnymi zapisami na uczelni. Jednocześnie Polska dąży do umiędzynarodowienia szkolnictwa wyższego w sposób kontrolowany i transparentny. Integracja cudzoziemców ma odbywać się według zasady dwukierunkowej adaptacji, z naciskiem na znajomość języka, akceptację norm społecznych i gotowość do uczestnictwa w życiu społecznym. Obywatelstwo ma być przyznawane osobom faktycznie zintegrowanym.

Strategia uwzględnia też nową politykę wobec diaspory polskiej – postuluje się odejście od historycznego modelu opiekuńczości na rzecz partnerskiej współpracy i aktywizacji potencjału Polonii. Całość dokumentu ma być narzędziem do odzyskania kontroli nad procesami migracyjnymi i wdrożenia zrównoważonej, odpowiedzialnej polityki, która zabezpiecza interesy społeczne, ekonomiczne i bezpieczeństwa państwa polskiego. Strategia przewiduje stałą ewaluację i przegląd wdrażanych rozwiązań.

Przedstawiony dokument jest na chwilę obecną bardzo trudny do oceny, gdyż dopiero zaczął obowiązywać. Polityka migracyjna to nie tylko założenia teoretyczne (one są ważne) ale przede wszystkim działania praktyczne. Polska stoi przed wieloma wyzwaniami w tym obszarze. Są to kwestie natury globalnej (światowe kryzysy migracyjne), są to wyzwania związane z presją migracyjną na naszej wschodniej granicy, ustaleniami wynikającymi z zobowiązań jako państwo członkowskie Unii Europejskiej czy pogarszającą się sytuacją demograficzną i wyzwaniami związanymi z procesem starzejącego się społeczeństwa. Wszelkiego rodzaju strategię, w tym strategię dotyczącą polityki migracyjnej winny realizować interes kraju i być skuteczną odpowiedzią na te wszystkie wyzwania.

BEZPIECZEŃSTWO SPOŁECZNE OBCOKRAJOWCÓW – ZASPOKAJANIA POTRZEB I RESPEKTOWANIE PRAW

Kluczowym terminem kiedy mówimy o zaspakajaniu potrzeb i respektowaniu praw jest pojęcie bezpieczeństwa społecznego. Istnieje wiele definicji tej rzeczywistości ale dobrym podsumowaniem na temat bezpieczeństwa społecznego wydają się być rozważania W. Pokruszyńskiego, który dochodzi do wniosku, iż jest to stan, w którym jednostka ma szansę na trwanie, przetrwanie i rozwój.^[20] Jeśli więc bezpieczeństwo społeczne jest stanem, gdzie jednostka ma możliwość właściwego funkcjonowania i rozwijania się, to trzeba zadać pytanie, w jaki sposób należy do tego dążyć. A. Banaszak wskazuje, że umożliwienie jednostce życia, przeżycia i rozwoju możliwe jest, jeśli jego potrzeby są zaspakajane i tym samym jego prawa wynikające z tych potrzeb gwarantowane^[21].

Kiedy mowa o powiązaniu bezpieczeństwa społecznego z potrzebami człowieka, warto wskazać, iż w literaturze istnieje wiele teorii i sposób podejścia do kwestii potrzeb, ale najbardziej właściwa, w kontekście bezpieczeństwa społecznego wydaje się teoria hierarchii potrzeb Abrahama Masłowa. Ten amerykański psycholog dokonał podziału różnych potrzeb człowieka na 5 poziomów: potrzeby fizjologiczne, potrzeby bezpieczeństwa, potrzeby przynależności i miłości, potrzeby szacunki i potrzeby samorealizacji^[22].

Przykładając definicję bezpieczeństwa społecznego do teorii hierarchii potrzeb można podsumować, iż realizacja potrzeb niższego rzędu to obszar trwania i przetrwania, natomiast zaspakajanie potrzeb wyższego rzędu to obszar związany z rozwojem jednostki.

^[20] Por.: Pokruszyński, W. (2009). Współczesne Bezpieczeństwo Narodowe. Podręcznik akademicki. Józefów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie, s. 51-58.

^[21] Banaszak, A. (2021). Social security of foreigners in Poland – the level of satisfaction of human needs among immigrants living in Poland. *Journal of Modern Science*, 2(47). Józefów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie, s. 15-16.

^[22] Por.: Mcleod, S. (2020). Maslow's Hierarchy of Needs. W: *Simple Psychology*. Dostęp on-line: <https://www.simplypsychology.org/maslow.html> (20.05.2025).

PRAWA I POTRZEBY OBCOKRAJOWCÓW – BADANIA EMPIRYCZNE

Celem tej części opracowania jest spojrzenie na zagadnienie praw i potrzeb obcokrajowców przebywających legalnie w naszym kraju zarówno od strony dokumentów obiektywnych jak i oczyma cudzoziemców. W tym celu, po pierwsze zastosowane zostanie badanie dokumentów. Analizowanym materiałem badawczym będzie wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące nieprawidłowości w traktowaniu cudzoziemców, w związku z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi oraz odpowiedź Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na te wystąpienie a także Raport Najwyższej Izby Kontroli, na temat obsługi obywateli i cudzoziemców przez jednostki administracji publicznej.

Dodatkowo, w celu poznania punktu widzenia samych obcokrajowców na temat ich poczucia bezpieczeństwa społecznego, wykorzystana zostanie metoda sondażu diagnostycznego, gdzie technikami będzie zarówno ankieta, jak i wywiad. Przeprowadzono badanie metodą sondażu diagnostycznego, gdzie ankieta została uzupełniona i uszczegółowiona badaniem jakościowym w postaci wywiadów.

Obcokrajowcy przebywający legalnie w Polsce stykają się z działaniem polskiej administracji publicznej. Pierwszy raz, kiedy składają wniosek o wizę umożliwiającym im legalny przyjazd do naszego kraju. Kolejne sytuacje to przede wszystkim kontakty w wydziałach ds. cudzoziemców działającymi przy urzędach wojewódzkich i w niektórych sytuacjach (procedury odwoławcze) kontakty na poziomie centralnym z Urzędem ds. Cudzoziemców. Zapewne, cudzoziemcy w Polsce mają wiele innych kontaktów z administracją publiczną, ale w tym opracowaniu skupimy się na sytuacjach związanych z bezpieczeństwem, a mianowicie ubieganiem się o pozwolenie na pobyt.

W nawiązaniu do tematyki i celu pracy oraz sformułowanego problemu badawczego, uwaga badawcza zostanie skupiona na procedurach administracyjnych, które dokonują się na terenie naszego kraju. Jak to już zostało

wskazane, istotnym tutaj obszarem jest ubieganie się cudzoziemców, którzy legalnie przyjechali na teren naszego kraju o przedłużenie pobytu.

Proces ubiegania się o pozwolenie na pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polski stał się przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich w 2023 roku, który dwukrotnie skierował zapytania do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Dodatkowo, ocenę działań organów administracji publicznej w stosunku do cudzoziemców przedstawiła Najwyższa Izba Kontroli, w swoim raporcie również z 2023 roku. W celu wskazania poziomu zaspokojenia potrzeb cudzoziemców mieszkających w Polsce oraz określenia poziomu przestrzegania praw cudzoziemców, dokonano analizy obu dokumentów. Jeśli chodzi o wystąpienie RPO to zawiera się ono w dwóch pismach skierowanych do MSWiA oraz odpowiedzi ministerstwa. Dodatkowo, przeanalizowano ustalenia pokontrolne z raportu NIK dotyczące przedmiotowej kwestii.

Pierwsze pismo, w ramach wystąpienia RPO skierowane do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji – pana Mariusza Kamińskiego datowane jest na 27 czerwca 2023 roku^[23]. Tekst przedstawia problem przewlekłości postępowań administracyjnych prowadzonych przez wojewodów w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu. Rzecznik Praw Obywatelskich od kilku lat otrzymuje liczne skargi na długotrwałe oczekiwanie na decyzje dotyczące zezwoleń na pobyt czasowy, a także na jeszcze dłuższy czas oczekiwania na wydanie kart pobytu. Pomimo podejmowanych interwencji problem pozostaje nierozwiązany.

Cudzoziemcy skarżą się na liczne trudności proceduralne przy legalizacji pobytu, w tym problemy z systemem rejestracji, długie oczekiwanie na wizyty w urzędzie oraz brak kontaktu z urzędnikami. Bariery językowe, m.in. brak zgody na korzystanie z tłumaczy, dodatkowo utrudniają skuteczne

^[23] Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich – Marcina Więcka z dnia 27.06.2023 (XL.541.31.2021.KM). Dostęp on-line: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-06/Do_MSWiA_cudzoziemcy_wojewodowie_przewleklosc_27.06.2023.pdf (20.05.2025).

składanie dokumentów. Przewlekłość postępowań^[24] ma poważne skutki prawne i społeczne – utrudnia pracę, życie rodzinne i wyjazdy z kraju. Nowelizacja z 2022 r. zawiesiła terminy postępowań i wyłączyła możliwość składania skarg, ograniczając prawa cudzoziemców. RPO podkreśla brak zwiększenia kadry urzędniczej mimo rosnącej liczby wniosków oraz krytykuje niezgodne z prawem praktyki urzędów, potwierdzone przez sądy administracyjne. W związku z tym RPO zwrócił się do MSWiA o informacje na temat planowanych działań naprawczych, w tym wzmocnienia kadrowego i usprawnień legislacyjno-organizacyjnych.

Podsumowując, tekst wskazuje na poważny i narastający problem systemowy przewlekłości postępowań legalizacyjnych wobec cudzoziemców, który ma istotne konsekwencje prawne, społeczne i organizacyjne. Pomimo prób legislacyjnych i administracyjnych, sytuacja nadal wymaga pilnych działań naprawczych i zwiększenia efektywności działania urzędów, aby zagwarantować cudzoziemcom prawo do terminowego i rzetelnego rozpatrzenia ich spraw oraz realną ochronę prawną.

Z uwagi na brak odpowiedzi na swoje pierwsze pismo, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, w osobie zastępcy Rzecznika – Valerego Vacheba, w dniu 21 września 2023 roku, skierował do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, kolejne pismo w tej samej sprawie^[25]. W swoim ponownym piśmie, RPO stwierdza, że 27 czerwca 2023 roku zwrócił się do Ministra z wystąpieniem dotyczącym przewlekłości postępowań administracyjnych prowadzonych przez wojewodów w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Do chwili obecnej Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi na to pismo.

W wystąpieniu wskazano, iż cudzoziemcy nadal napotykają poważne trudności w procedurach legalizacji pobytu – do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich

[24] Florek I. (2021) The right to effective remedy and visa refusal in Poland, [in:] Bregu E., Mahmutaj N., Shabani F. European Union and the process of integration in the time of digital revolution, Publisher: University College Wisdom, Albania, 3-12.

[25] Wystąpienie Biura RPO (z-ca Rzecznika – Valeri Vachev) z dnia 21.09.2023 (XL.541.31.2021. KM). Dostęp on-line: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-09/Do_MSWiA_cudzoziemcy_wojewodowie_przewleklosc_ponowne_21.09.2023.pdf (20.05.2025).

wciąż wpływają skargi na przewlekłość postępowań. Przykładem jest przypadek osoby, która mimo złożenia wniosku online w maju 2023 r., przez ponad dwa miesiące nie mogła umówić się na wizytę w urzędzie. Urzędnicy udzielili jej sprzecznych informacji dotyczących możliwości złożenia dokumentów po upływie ważności wizy humanitarnej, co w rezultacie doprowadziło do utraty szansy na legalizację pobytu. Podano również przykład, iż w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu system przewiduje obecnie około trzymiesięczne oczekiwanie na wizytę, a cudzoziemcy muszą wcześniej wypełnić i wydrukować wniosek online. Brak możliwości osobistego złożenia dokumentów bez wcześniejszego terminu wydłuża procedury i pogłębia trudności związane z legalizacją

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Rzecznik zwraca się do Ministra z prośbą o ustosunkowanie się do kwestii podniesionych w wystąpieniu z 27 czerwca oraz o przekazanie oczekiwanych informacji. Rzecznik podkreśla konieczność udzielenia odpowiedzi w terminie wskazanym w art. 17 ust. 2 tej ustawy.

Wystąpienie RPO spotkało się ostatecznie z odpowiedzią Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Pismo z numerem sprawy BMP.0790.3.07.2023(8) skierowane zostało z do RPO przez Sekretarza Stanu MSWiA z upoważnienia Ministra^[26].

W odpowiedzi na wystąpienie MSWiA wyjaśnia, że organizacja pracy urzędów wojewódzkich w sprawach cudzoziemców należy do ich kierowników, dlatego ministerstwo nie posiada danych o obciążeniu pracowników. W 2023 r. przyznano 80 mln zł na podwyżki w urzędach, a w latach 2020 – 2021 utworzono 380 dodatkowych etatów. Nowelizacja z 2022 r. uprościła procedury pobytowe i umożliwiła elektroniczną wymianę informacji. W reakcji na wojnę w Ukrainie wprowadzono ułatwienia dla obywateli tego kraju, m.in. zniesienie obowiązku zezwoleń na pracę.

^[26] Odpowiedź MSWiA na wstąpienie RPO – BMP.0790.3.07.2023(8). Dostęp on-line: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-11/Odpowiedz_MSWiA_cudzoziemcy_wojewodowie_przewleklosc_9.11.2023.pdf (20.05.2025)

Kolejnym dokumentem, który z racji realizacji celu tego opracowania wydaje się konieczny jest część raportu pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z 2023 roku, dotyczący obsługi obywateli polskich i cudzoziemców w jednostkach administracji publicznej^[27]. Przeprowadzona analiza nie będzie dotyczyć wszystkich kwestii zaprezentowanych w raporcie, a jedynie opinię pokontrolną dotyczącą działania Urzędów Wojewódzkich, w sprawach dotyczących cudzoziemców.

Raport NIK wskazuje, że Urzędy Wojewódzkie zapewniają cudzoziemcom dobry dostęp do informacji oraz obsługi, jednak w innych obszarach występują poważne nieprawidłowości. Największym problemem jest brak realnej możliwości rezerwacji terminów wizyt, mimo że systemy rejestracji istnieją. Przy rosnącej liczbie spraw zasoby kadrowe pozostają niezmienione, co prowadzi do znacznych opóźnień i przewlekłości postępowań, które w badanych urzędach często przekraczają rok, a rekordowo trwały nawet ponad 7 lat. Ponadto urzędy nie zawsze informują cudzoziemców o ich prawach, wielokrotnie żądają tych samych dokumentów i prowadzą postępowania bez pełnego udziału strony, często też nierzetelnie dokumentując sprawy. Przewlekłość postępowań to najpoważniejsze naruszenie zasad administracji, obniżające jakość świadczonych usług^[28].

Posiadania legalnego pobytu dla obcokrajowca jest sprawą kluczową i ma ogromny wpływ na jego poczucie bezpieczeństwa^[29]. Posiadanie legalnego pobytu, a tym samym stabilnej i pewnej sytuacji umożliwia zaspokajanie potrzeb. Wykazane w oparciu zbadany materiał zawarty w dokumentach wydanych przez RPO i NIK nieprawidłowości mają negatywny wpływ na

^[27] Najwyższa Izba Kontroli. (2023). Raport Najwyższej Izby Kontroli – Obsługa obywateli polskich i cudzoziemców w jednostkach administracji publicznej – LLO.430.2.2023. Nr ewid. 80/2023/P/23/069/LLO. Dostęp on-line: https://bip.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,llo~p_23_069_20230801_1107091690880829~01,typ,kk.pdf (20.05.2025).

^[28] Tamże 75-77.

^[29] Sitek, M. (2016). Respecting the human rights – the rights of immigrants. Between needs and capabilities of the countries hosting the immigrants. [In:] Sitek, M., Stadniczeńko, S. (Eds.), *The rights of migrants between the needs and capabilities of the state and the international community*, WSGE, Józefów, s. 62.

poczucie bezpieczeństwa cudzoziemców oraz na poziom zaspokojenia i potrzeb oraz poziom przestrzegania ich praw.

Po analizie – badaniu dokumentów opublikowanych przez NIK oraz wystąpieniu rzecznika Praw Obywatelskich na temat traktowania obcokrajowców przez polskie urzędy administracji publicznej, warto jest dokonać również analizy opinii samych obcokrajowców na temat ich poczucia bezpieczeństwa społecznego rozumianego jako możliwość przetrwania, trwania i rozwoju – a więc w jaki sposób oni sami widzą poziom zaspokojenia ich potrzeb.

Jeśli chodzi o ankietę, to kwestionariusz został udostępniony w mediach społecznościowych dostępnych dla obcokrajowców za pomocą linka lub kodu QR. Otrzymano 121 wypełnionych kwestionariuszy. Pytania w ankiecie były typu zamkniętego i natury bardzo ogólnej. Ich tematyka dotyczyła pięciu poziomów potrzeb, zgodnie z teorią hierarchii potrzeb A. Masłowa. Celem ankiety było zbadanie subiektywnego poczucia poziomu zaspokojenia potrzeb na pięciu poziomach.

Ankieta złożona była tylko z pięciu pytań natury bardzo ogólnej. Otrzymane odpowiedzi umożliwiały jednak uzyskanie ogólnego poglądu na poziom zaspokojenia poszczególnych potrzeb przez obcokrajowców mieszkających legalnie w Polsce. 121 respondentów miało za zadanie określić poziom zaspokojenia potrzeb na pięciu poziomach, zgodnie z teorią potrzeb Masłowa. Określenie poziomu zaspokojenia potrzeb dotyczyło wskazania na pięciostopniową skalę: na bardzo słabym poziomie, na słabym poziomie, na średnim poziomie, na poziomie powyżej średniej, na wysokim poziomie.

Respondenci to obcokrajowcy deklarujący legalny pobyt na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwsze pytanie w ankiecie dotyczyło właśnie tej kwestii. W przypadku odpowiedzi pozytywnej (tak, mam legalny pobyt w Polsce) formularz umożliwiał udzielanie dalszych odpowiedzi. Natomiast w przypadku odpowiedzi negatywnej (nie, nie mam legalnego pobytu w Polsce), formularz kończył ankietę i nie pozwalał na udzielenie dalszych odpowiedzi. Analiza formularzy wskazuje, iż wszyscy rozpoczynający ankietę zadeklarowali legalność swojego pobytu na terenie naszego kraju.

Kolejne pytania dotyczyły scharakteryzowania grupy badawczej, czyli były tak zwaną metryczką ankiety. Były tam pytania o wiek, miejsce zamieszkania, o rodzaj pobytu, czas pobytu w Polsce, czy status materialny. Na podstawie przedstawionych danych charakteryzujących grupę badanych możemy stworzyć profil cudzoziemca – respondenta. Są to w większości osoby nie przekraczające 40 roku życia, przebywający w Polsce jako studenci lub mający legalne pozwolenie na pracę, zamieszkujących duże miasta. Większość z nich przebywa w Polsce powyżej jednego roku a ich status materialny można określić jako średni, gdyż większość z nich zarabia na poziomie minimalnej krajowej lub w widełkach do 7000 zł brutto.

Badani cudzoziemcy mieli za zadanie dokonać ogólnej oceny poziomu zaspokojenia ich potrzeb, w oparciu o pięć poziomów hierarchii potrzeb.

Pierwszy obszar to pytanie o poziom zaspokojenia potrzeb fizjologicznych. Respondenci odpowiadali na pytanie – Jak określisz poziom zaspokojenia Twoich potrzeb fizjologicznych (jedzenie, picie, sen, mieszkanie, inne potrzeby natury fizjologicznej)? W tej kategorii najczęściej udzielaną odpowiedzią było wskazanie na poziom średni i powyżej średniej, odpowiednio: 42,15% (51 osób) i 24,80% (30 osób). Pojawiały się też odpowiedzi wskazujące na bardzo wysoki poziom – 14,05% (17 osób) a także na niski i bardzo niski poziom – odpowiednio: 12,40% (15 osób) i 6,60% (8 osób).

Drugim obszarem w hierarchii potrzeb jest bezpieczeństwo. W tym elemencie badani odpowiadali na pytanie – Jak określisz poziom zaspokojenia Twoich potrzeb w obszarze szeroko rozumianego bezpieczeństwa (bezpieczeństwo fizyczne, zdrowie, opieka medyczna, stabilność finansowa, brak obaw, niepewności i strachu)? Podobnie, jak w obszarze potrzeb fizjologicznych, najwięcej respondentów wskazało na średni poziom poczucia zaspokojenia tego rodzaju potrzeb – 50,41% (61 osób). Na poziom powyżej średniej wskazało 17,36 (21 osób) a na bardzo wysoki – 15,70% (19 osób). Pozostali badani wskazywali na słaby – 10,74% (13 osób) lub bardzo słaby – 5,79% (7 osób) poziom zaspokojenia potrzeb związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem.

Trzecim badanym obszarem była potrzeba przynależności. Respondenci odpowiadali na pytanie – Jak określisz poziom zaspokojenia Twoich potrzeb

przynależności (kontakt z rodziną i bliskimi, poczucie bycia zaopiekowanym, wsparcie, przynależność do grupy lub społeczności, przynależność do grupy religijnej)? W tym obszarze, zasadnicza większość respondentów wskazuje na poziomy średni – 39,67% (48 osób), powyżej średniej – 23,14% (28 osób) oraz wysoki – 25,62% (31 osób). Zaledwie 14 osób (około 11,5%) deklaruje, iż poziom ten jest niski – 8,26% (10 osób) oraz bardzo niski – 3,31% (4 osoby).

Kolejnym obszarem zgodnie z piramidą Masłowa jest obszar związany z potrzebami uznania i szacunku. W tym elemencie badani cudzoziemcy odpowiadali na pytanie – Jak określisz poziom zaspokojenia Twoich potrzeb szacunku i uznania (poczucia bycia szanowanych, prestiż, uznanie swoich osiągnięć i tego, co się robi – dotyczy zarówno życia osobistego, jak i zawodowego)? W tym obszarze najczęściej wskazywanym poziom był poziom średni – 34,70% (42 osoby). Kolejne wskazania to poziom poniżej średniej, gdzie takiej odpowiedzi udzieliło 23,14% (28 osób) oraz poziom bardzo niski – 17,36% (21 osób). Na zaspokojenie tych potrzeb na poziomie powyżej średniej wskazuje 14,89% (18 osób) a na poziom wysoki 9,92% (12 osób).

Ostatnim najwyższym poziomem w hierarchii potrzeb jest obszar samorealizacji. Tutaj, respondenci zostali poproszeni o odpowiedź na pytanie – Jak określisz poziom zaspokojenia Twoich potrzeb samorealizacji (dostęp do edukacji i nauki rozwijającej wiedzę, umiejętności i kompetencje, spełnienie swoich pasji, możliwość wyrażania się, szeroko pojęty rozwój na poziomie fizycznych, intelektualnym emocjonalnym czy duchowym)? Odpowiedzi respondentów wskazują, iż potrzeby z obszaru samorealizacji są najsłabiej zaspokajanymi potrzebami. Aż 30,58% (37 osób) respondentów skazuje na poziom niski a 26,45% (32 osób) na poziom bardzo niski. Oznacza to, iż 69 osób na 121 badanych – 57% ma problem w zaspokajaniu tej potrzeby rozwojowej. Pozostałe osoby wskazują na poziom średni – 22,30% (27 osób), poziom powyżej średniej 14,88% (18 osób) oraz na poziom wysoki – 5,79% (7 osób).

Analiza odpowiedzi pochodzących z kwestionariusza ankiety daje ogólny punkt widzenia na temat bezpieczeństwa społecznego cudzoziemców. Udzielali oni odpowiedzi dających bardzo ogólną i subiektywną ocenę poziomowi zaspokojenia poszczególnych potrzeb. Dla pełniejszego obrazu, przeprowadzono

10 wywiadów, które miały na celu wskazanie na główne problemy w obszarze zaspakajania potrzeb. Podczas wywiadu zadawano pytania o bariery w procesie zaspakajania potrzeb na poszczególnych poziomach.

Analiza odpowiedzi uzyskanych podczas wywiadów wskazuje na szereg barier utrudniających cudzoziemcom funkcjonowanie w Polsce, związanych głównie z zatrudnieniem, bezpieczeństwem, mieszkaniem, opieką zdrowotną, przynależnością społeczną oraz rozwojem osobistym. Cudzoziemcy napotykają trudności w znalezieniu stabilnej i godnie płatnej pracy, często z powodu stereotypów pracodawców, którzy oferują im jedynie najprostsze zajęcia i umowy cywilnoprawne, pozbawione zabezpieczeń. Ponadto doświadczają dyskryminacji, nasilającej się w kontekście kryzysu migracyjnego i radykalizacji opinii publicznej. Problemy mieszkaniowe dotyczą głównie utrudnień w odzyskiwaniu depozytów oraz braku znajomości praw i procedur, co prowadzi do nadużyć ze strony wynajmujących. W obszarze opieki zdrowotnej cudzoziemcy napotykają na ograniczony dostęp do usług medycznych, zarówno z powodu braku ubezpieczenia w ramach NFZ, jak i bariery językowej uniemożliwiającej skuteczną komunikację z personelem medycznym. W zakresie potrzeb społecznych zwraca uwagę brak możliwości pełnej integracji i przynależności, wynikający m.in. z dominacji języka polskiego w środowiskach pracy i integracji oraz braku zorganizowanych grup narodowościowych. W obszarze potrzeb rozwojowych ograniczenia finansowe przesuwają fokus na potrzeby egzystencjalne, choć edukacja pozostaje postrzegana jako kluczowa szansa rozwoju.

Największym wyzwaniem jest jednak skomplikowany, przewlekły i niejednolity system legalizacji pobytu, charakteryzujący się arbitralnością decyzji urzędników, częstymi odmowami i koniecznością wnoszenia apelacji, co wpływa negatywnie na stabilność i perspektywy zawodowe cudzoziemców. Przykłady opóźnień i problemów z dokumentacją, jak w przypadku studenta afrykańskiego, obrazują bariery proceduralne oraz brak koordynacji między instytucjami, co generuje dodatkowe koszty i stres oraz utrudnia realizację celów edukacyjnych i zawodowych.

Podsumowując, barierom materialnym i społecznym towarzyszą poważne trudności administracyjne, które razem ograniczają integrację oraz rozwój cudzoziemców w Polsce.

Przedstawione analizy pokazują, sytuację bezpieczeństwa cudzoziemców w Polsce i poziom zaspokojenia ich potrzeb. Dają też wskazanie, co do poziomu realizacji praw przysługujących obcokrajowcom legalnie zamieszkujących teren Polski.

ZAKOŃCZENIE

Celem tego opracowania było analiza i ocena sytuacji obcokrajowców legalnej przebywających na terytorium Polski. Kluczem jest, aby osoby te, które są częścią polskiego społeczeństwa miały poczucie bezpieczeństwa (miały szanse na przetrwanie i rozwój). Osiągnięcie takiego stanu jest możliwe, jeśli potrzeby jednostki są zaspakajane a jej prawa przestrzegane. Wskazać należy, iż Polska nie jest jednorodnym społeczeństwem i w naszym kraju obok osób posiadających polski paszport mamy obywateli innych krajów, którzy mają legalne prawo przebywać na terenie naszego państwa. Są oni integralną częścią naszego społeczeństwa. Przybyli oni do Polski na dłużej lub na krócej, z bardzo różnych powodów – pracy, działalności biznesowej, nauki czy innych. Będąc częścią naszego społeczeństwa mają swoje prawa a ich potrzeby a przede wszystkim kwestia zaspakajania tych potrzeb jest istotna.

Temat potrzeb i praw legalnych emigrantów przebywających na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, a więc kwestia ich bezpieczeństwa społecznego jest problematyką ważną, aktualną i mającą bardzo praktyczne zastosowanie. Chodzi tutaj o sposób realizacji przez nasz kraj odpowiedniej polityki migracyjnej, która uwzględniałaby bezpieczeństwo naszego kraju, kwestie ochrony naszych granic, była zgodna z obowiązującymi przepisami i regulacjami prawa międzynarodowego, unijnego oraz krajowego a jednocześnie dbała o zaspokojenie potrzeb polskiego społeczeństwa.

Analiza literatury przedmiotu, badanie dokumentów i raportów oraz analiza wyników istniejących badań i wyników badań sondażowych własnych wskazuje na potwierdzenie postawionych na wstępie założeń:

- ◇ Poziom zaspokojenia potrzeb obcokrajowców legalnie przebywających w RP jest na zróżnicowanym poziomie – istnieją obszary, w których obcokrajowcy doświadczają wielu problemów.
- ◇ W Polsce przestrzegane są prawa człowieka w stosunku do wszystkich grup tworzących polskie społeczeństwo, w tym w stosunku do emigrantów legalnie przebywających na terenie RP. Niemniej jednak istnieją obszary, które wymagają poprawy i wypracowania lepszych rozwiązań niż dotychczasowe.

Cudzoziemcy mają możliwość zaspokojenia swoich potrzeb a ich prawa są zaspakajane w wielu obszarach. Generalnie nie ma problemu z większością potrzeb niższego rzędu – potrzeb egzystencjalnych. Również kwestie związane z potrzebami przynależności są raczej zaspakajane. Pojawiają się tutaj problemy, w tym problemy z wykorzystywaniem pracy obcokrajowców, kwestie związane z dyskryminacją czy komunikacją, ale mają one charakter marginalny a nie powszechny. Każda nieprawidłowość i nieuczciwość, tym jakiegokolwiek akty dyskryminacji, ze względu na pochodzenie, kulturę czy religię są istotne i nie należy ich lekceważyć. Niemniej jednak, obiektywnie, a także w mniemaniu samych obcokrajowców, ich podstawowe potrzeby są zaspakajane a ich prawa w większości przestrzegane.

Pewnego rodzaju problemy pojawiają się, jeśli zaczniemy analizować potrzeby wyższego rzędu, czyli stosując nomenklaturę teorii hierarchii potrzeb A. Masłowa, czyli potrzeby uznania, prestiżu a także potrzeby w obszarze samorealizacji. W tych elementach poziom zaspakajania potrzeb cudzoziemców jest dużo niższy. Skupiają się oni raczej na potrzebach egzystencjalnych a ograniczone zasoby, w tym zasoby finansowe nie pozwalają im na zajęcie się potrzebami rozwojowymi. Zwracają oni wprawdzie uwagę na benefity związane z możliwościami korzystania z dobrej jakości nauki i edukacji w Polsce,

niemniej jednak większość z nich pokazuje, iż istnieją deficyty w obszarze zaspokojenia potrzeb rozwojowych.

Oddzielnym tematem, ale ważnym i kluczowym są kwestie związane z legalizacją pobytu obcokrajowców legalnie zamieszkujących Polskę. Niejasne reguły i zasady, przewlekłość postępowań, bezczynność organów, arbitralne i nie do końca zrozumiałe decyzje podejmowane przez urzędników, które potem są uchwalane przez organ wyższej instancji to obraz tego wszystkiego, z czym musi stykać się cudzoziemiec, który legalnie przybył do Polski, uczciwie realizuje cel swojego pobytu i w związku z upłynięciem ważności wizy, musi udać się do Wydziału ds. cudzoziemców w Urzędzie Wojewódzkim i złożyć wniosek o udzielenie mu pozwolenia na pobyt czasowy. Ów negatywny obraz oraz wiele nieprawidłowości to nie tylko subiektywny punkt widzenia samych obcokrajowców, ale przede wszystkim wnioski wynikające z analizowanych dokumentów takich instytucji jak Rzecznik Praw Obywatelskich czy Najwyższa Izba Kontroli. Obszar ten wymaga natychmiastowych działań naprawczych, gdyż z uwagi na wiele nieprawidłowości pojawia się tutaj problem z naruszeniem praw należnych obcokrajowcom przebywającym legalnie w Polsce.

Bezpieczeństwo społeczne legalnych emigrantów w Polsce to temat aktualny i ważny, w kontekście prowadzenia skutecznej polityki migracyjnej. Zwiększanie się presji migracyjnej z jednej strony oraz sytuacja demograficzna i problem starzejącego się społeczeństwa z drugiej strony to wyzwanie dla każdego państwa w tym również dla Polski. Koniecznym jest sformułowanie takiej polityki, która zapewniałaby bezpieczeństwo obywatelom, ale również była odpowiedzią na różnorodne wyzwania współczesności, w tym wyzwania demograficzne i rynku pracy. W tym kontekście właściwe traktowanie legalnych emigrantów i zapewnienie im poczucia bezpieczeństwa społecznego jest ważne, nie tylko z perspektywy samych cudzoziemców, ale całego społeczeństwa, gdyż obcokrajowcy są jego integralną częścią.

Niniejsza praca zaczynała się słowami – *Łańcuch jest tak silny, jak jego najsłabsze ogniwo*. W kontekście społeczeństwa jest to stwierdzenie istotne, gdyż siła społeczeństwa zależy od siły każdej poszczegółnej grupy tworzącej owe społeczeństwo. Nie można tylko skupiać się na obywatelach,

gdyż nie-obywatele są również częścią społeczeństwa. Wypada więc wyrazić nadzieję, iż wnioski i rekomendacje wypracowane tutaj staną się wsparciem w procesie zagwarantowania stanu bezpieczeństwa społecznego każdej jednostce i każdej grupie tworzącej polskie społeczeństwo, w tym także emigrantom legalnie przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

BIBLIOGRAFIA

- A common EU system to manage migration. Dostęp on-line: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en (20.05.2025).
- Banaszak, A. (2021). Social security of foreigners in Poland – the level of satisfaction of human needs among immigrants living in Poland. *Journal of Modern Science*, 2(47). Józefów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie, s. 15-16.
- Chybowska, M. Trafialek, E. (2021). Modele polityki integracyjnej we współczesnej Europie. *Rocznik Integracji Europejskiej*, no 15, ss. 125-133. Dostęp on-line: https://www.researchgate.net/publication/357787560_Model_e_polityki_integracyjnej_we_wspolczesnej_Europie (10.06.2025).
- Encyklopedia PWN. Hasło: Polityka społeczna. Dostęp on-line: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/polityka-spoeczna;4009586.html> (10.03.2025).
- European Commission (2025). Pact on Migration and Asylum. A common EU system to manage migration. Dostęp on-line: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en (20.05.2025).
- Europejska Sieć migracyjna – Polskie akty prawne. Dostęp on-line: <https://www.gov.pl/web/europejska-siec-migracyjna/polskie-akty-prawne> (20.05.2025).
- Florek I. (2021) The right to effective remedy and visa refusal in Poland, [in:] Bregu E., Mahmutaj N., Shabani F. *European Union and the process of integration in the time of digital revolution*, Publisher University College Wisdom, pp. 3-12.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach. Dz. U. EU. L.2000.239.19. Dostęp on-line: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/>

- dzienniki-UE/konwencja-wykonawcza-do-ukladu-schengen-z-dnia-14-czerwca-1985-r-miedzy-67427752 (20.05.2025).
- Matkowska, M. (2013). Polska polityka migracyjna – zarys problemu. *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, nr 33, s. 78.
- McLeod, S. (2020). Maslow's Hierarchy of Needs. W: Simple Psychology. Dostęp on-line: <https://www.simplypsychology.org/maslow.html> (20.05.2025).
- Najwyższa Izba Kontroli. (2023). Raport Najwyższej Izby Kontroli – Obsługa obywateli polskich i cudzoziemców w jednostkach administracji publicznej – LLO.430.2.2023. Nr ewid. 80/2023/P/23/069/LLO. Dostęp on-line: https://bip.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,llo~p_23_069_202308011107091690880829~01,typ,kk.pdf (20.05.2025).
- Odpowiedź MSWiA na wstąpienie RPO – BMP.0790.3.07.2023(8). Dostęp on-line: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-11/Odpowiedz_MSWiA_cudzoziemcy_województwie_przewleklosc_9.11.2023.pdf (20.05.2025).
- ONZ (1951). Konwencja dotycząca statutu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. Dostęp on-line: https://www.amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/Konwencja_Dotyczaca_Uchodzcow.pdf (20.05.2025).
- Pokruszyński, W. (2009). Współczesne Bezpieczeństwo Narodowe. Podręcznik akademicki. Józefów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie, s. 51-58.
- Polityka społeczna. A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski (red.), 1998, s. 43.
- Protokół dotyczący statusu uchodźców sporządzony w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r. Dostęp on-line: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19911190517/O/D19910517.pdf> (20.05.2025).
- Rada Ministrów (2024). Załącznik do Uchwały RM nr 120 z dnia 15 października 2025 roku – *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo. Kompleksowa i odpowiedzialna strategia migracyjna na lata 2025 – 2030*. Dostęp on-line: <https://www.gov.pl/attachment/b11fd6eb-dc4c-446f-af8b-5b15a59884fe> (20.05.2025).
- Rozporządzenie 2016/399 w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen). Dostęp on-line: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/rozporzadzenie-2016-399-w-sprawie-unijnego-kodeksu-zasad-regulujacych-68624611> (20.05.2025).
- Schengen Agreement. Dostęp on-line: <https://www.schengenvisas.com/schengen-agreement/> (20.05.2025).
- Sitek, M. (2016). Respecting the human rights – the rights of immigrants. Between needs and capabilities of the countries hosting the immigrants. [In:] Sitek, M., Stadniczeńko, S. (Eds.), *The rights of migrants between the needs and capabilities of the state and the international community* WSGE, pp. 55-66.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony. Dostęp on-line: http://www.sto.com.pl/spistresci/TUE_poLiz.pdf (20.05.2025).

- Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty. Dostęp on-line: https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_amsterdamski_PL_1.pdf (20.05.2025).
- Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach. Dostęp on-line: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:42000A0922\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:42000A0922(01)) (20.05.2025).
- Ustawa o z dnia 12 grudnia 2013 r. ustawa o cudzoziemcach (Dz.U. 2013, poz. 1650 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2003 Nr 128 poz. 1176).
- Wystąpienie Biura RPO (z-ca Rzecznika – Valeri Vachev) z dnia 21.09.2023 (XL.541.31.2021.KM). Dostęp on-line: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-09/Do_MSWiA_cudzoziemcy_wojewodowie_przewleklosc_ponowne_21.09.2023.pdf (20.05.2025).
- Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich – Marcina Więcka z dnia 27.06.2023 (XL.541.31.2021.KM). Dostęp on-line: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-06/Do_MSWiA_cudzoziemcy_wojewodowie_przewleklosc_27.06.2023.pdf (20.05.2025).