



Działania administracji państwowej w Polsce wobec uchodźców z Ukrainy w pierwszych tygodniach wojny w Ukrainie 2022 roku Aspekty prawne i securitologiczne

The Actions of State Administration in Poland towards Refugees from Ukraine in the First Weeks of the War in Ukraine in 2022
Legal and Securitological Aspects

Piotr Zalewski*

Abstrakt

Agresja wojsk Federacji Rosyjskiej na terytorium Ukrainy, do jakiej doszło 24 lutego 2022 r., doprowadziła do wybuchu wojny, która zmusiła ludzi do ucieczki z domów i opuszczenia swojego kraju w poszukiwaniu bezpieczeństwa, ochrony i pomocy. W pierwszym tygodniu wojny ponad milion uchodźców z Ukrainy, głównie kobiet z dziećmi i osób starszych, przekroczyło granice swojego kraju, chroniąc się w krajach sąsiednich. Znaczna część uciekających przybyła do Polski. Celem artykułu jest przegląd głównych działań legislacyjnych i organizacyjnych podejm-

Abstract

The attack of the Russian Federation's troops on Ukraine, which took place on February 24, 2022, led to the outbreak of a war, which caused civilians to flee their homes and leave their country in search of safety, protection and humanitarian aid. In the first week of the war, over a million refugees from Ukraine, mainly women with children and the elderly, crossed Ukraine's border with its neighbor countries; a large group of the refugees arrived in Poland. Piotr Zalewski's aim in this article is to review the main legislative and organizational activities undertaken by the Polish government and the local government



* Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Wydział Prawa i Nauk Społecznych; <https://orcid.org/0000-0002-0997-8561>; p.zalewski@op.pl

wanych przez polską administrację rządową i samorządową w zakresie zapewnienia uchodźcom instytucjonalnej pomocy i ochrony, a także działań służb mundurowych na rzecz identyfikacji ryzyka i zagrożeń oraz zapewnienia bezpieczeństwa osobistego przybywającym z Ukrainy.

Słowa kluczowe: kryzys uchodźczy, administracja państwowa, wojna, bezpieczeństwo

administration in terms of providing institutional assistance and protection for the refugees. Zalewski also discusses the activities of the uniformed services, which has consisted in identifying risks and threats and ensuring the personal safety of Ukrainian refugees.

Keywords: refugee crisis, state administration, war, security

Procesy nowej masowej migracji, jakich Europa Zachodnia doświadczała od roku 2011, a której szczyt zaowocował kryzysem migracyjnym 2015 r., ujawniły poważne deficyty wspólnej polityki migracyjnej i azylowej Unii Europejskiej (dalej: UE) (Dahl i Dziudziuka, 2017), a także zasadnicze różnice wśród rządów państw członkowskich w poszukiwaniu możliwości rozwiązania tego problemu. Kraje UE położone na południu Europy, do których bezpośrednio masowo docierali nielegalni migranci, prezentowały zupełnie inne podejście do działań podejmowanych na rzecz rozwiązania tego problemu niż państwa Europy Środkowej i Wschodniej, co uwidocznili brak solidarności i jedności wśród państw członkowskich w tej sprawie¹.

Kryzys migracyjny 2015 r.² stał się ważnym wyzwaniem w sferze bezpieczeństwa wszystkich państw członkowskich UE, czego wyrazem były choćby opinie respondentów badanych przez Eurobarometr w 2015 r., w którym migracja wskazana została jako drugi, po bezrobociu, problem, z którym musi zmierzyć się UE (*Główne wyzwania dla UE...*, 2016). Jak podaje Adam Starzyk (2016):

W badaniu widać różnicę w odbiorze kryzysu w Europie Zachodniej i Wschodniej. Ze stwierdzeniem, że decyzje dotyczące kryzysu

¹ Państwa członkowskie UE z Europy Środkowej i Wschodniej nie chciały zgodzić się np. na system kwot, w którym liczba imigrantów zostałaby przemieszczona dla każdego państwa UE. Ostatecznie Polska jako jedyna z państw Grupy Wyszehradzkiej, mimo wcześniejszych ustaleń z przedstawicielami Czech, Słowacji i Węgier, zagłosowała za propozycją ministrów spraw wewnętrznych państw członkowskich UE z 22 września 2015 r., dotyczącą kwotowego podziału 120 tys. imigrantów (zob. też: Pacek, 2020, s. 85).

² Kryzys migracyjny 2015 r. jako poważny problem zauważony został przez szeroką opinię publiczną w związku z zatonięciami w kwietniu 2015 r. statków przewożących imigrantów przez Morze Śródziemne. Jednakże trzeba zaznaczyć, że problem ten nie narodził się w tym czasie, lecz eskalował m.in. w związku z wybuchem wojny w Syrii, a oprócz wojen i represji wpływ na kolejne fale migracji, głównie z kierunku Afryki Północnej, Azji Wschodniej oraz Bałkanów, miały również kwestie ekonomiczne.

powinny zapadać w większej mierze w ramach UE zgodziło się 66% ankietowanych, z czego na przykład 80% Niemców, ale już w państwach Grupy Wyszehradzkiej (dalej V4) rozkład był zgoła inny – jedynie 40% Polaków i Słowaków oraz 41% Czechów zgodziło się z tym stwierdzeniem [...]. (s. 109).

Jednocześnie problemy imigracyjne na stałe weszły do agendy wewnętrznej debaty politycznej poszczególnych państw członkowskich UE, stanowiąc ważny element budowania tożsamości partii politycznych oraz ich możliwego wpływu na poziom poparcia w przyszłych wyborach parlamentarnych (Starzyk, 2016).

Stanowisko władz Polski w sprawie polityki imigracyjnej związanej z kryzysem, którego apogeum przypadło na rok 2015, ewoluowało w czasie i było uzależnione w głównej mierze od układu sił politycznych sprawujących władzę w kraju oraz kalendarza wyborczego, ponieważ w Polsce w latach 2014–2016 miały miejsce cztery elekcje – w maju i listopadzie 2014 r. odbyły się wybory do Parlamentu Europejskiego i wybory samorządowe, a w 2015 r. wybrano prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i parlament. W Polskim dyskursie politycznym tamtych czasów kwestie migracyjne należały do wiodących tematów dyskursu politycznego, co w konsekwencji publicznej narracji sprawiało, że społeczne postrzeganie kryzysu migracyjnego z neutralnego przekształciło się w wyraźnie negatywne, a ryzyko związane z napływem imigrantów traktować zaczęto jako zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego³.

Dodatковым predykatorem kształtującym negatywnie społeczne postrzeganie kwestii migracyjnych w Polsce stał się kryzys na granicy polsko-białoruskiej w 2021 r., kiedy to wskutek politycznego wykorzystania przez Białoruś nielegalnej migracji ekonomicznej na zachodniej granicy Białorusi z Unią Europejską nastąpił nagły napływ imigrantów ekonomicznych przybyłych z Azji i Afryki, którzy w ten sposób przez terytorium Polski, Litwy i Łotwy chcieli przeniknąć do strefy Schengen⁴. Grupy nielegalnych migrantów, bardzo często inspirowane i wspomagane przez służby specjalne Białorusi, podejmowa-

³ Stanowisko Platformy Obywatelskiej (PO) i Prawa i Sprawiedliwości (PiS) wobec np. systemu kwotowego było jedną z głównych różnic między tymi partiami. PO zgodziła się przyjąć liczbę 2000 osób ubiegających się o azyl. Po zmianie władzy w wyniku wyborów parlamentarnych w październiku 2015 r. Polska nie zaakceptowała schematu relokacji migrantów, ponieważ partia PiS była zdecydowanie przeciwko przyjmowaniu do Polski osób ubiegających się o status uchodźcy, relokowanych w ramach tego mechanizmu (zob. Podgórska, 2019, s. 67).

⁴ Kryzys rozpoczął się latem 2021 r. i był elementem operacji hybrydowej prowadzonej przez białoruskie służby specjalne z nieoficjalnym udziałem służb rosyjskich. Władze Białorusi i przedsiębiorstwa kontrolowane przez państwo białoruskie zaczęły organizować „wycieczki” z Bliskiego Wschodu do Białorusi. „Turystom” wydano białoruskie wize i organizowano przeloty samolotami do Mińska. Celem większości „turystów” było dotarcie do Niemiec i innych państw Europy Zachodniej i ubieganie się o azyl (zob. Wicha, 2021, s. 87).

ły próby siłowego przekraczania granicy z sąsiadującymi z Białorusią Polska, Litwą i Łotwą, a także nielegalnego wyjazdu do Niemiec lub innych państw UE (Wicha, 2021). Sytuacja ta doprowadziła do powstania poważnego kryzysu granicznego⁵, który został zakwalifikowany jako element wojny hybrydowej prowadzonej przez Białoruś, a inspirowanej przez Rosję, ukierunkowanej na destabilizację UE. W konsekwencji, w proces zabezpieczenia wschodniej granicy UE na terenie Polski włączono służby mundurowe podległe szefowi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Wojsko Polskie, a Prezydent RP 2 września 2021 r. wprowadził stan wyjątkowy na części terytorium Polski, tj. na części obszaru województw podlaskiego i lubelskiego, przez których teren przebiega granica Polski z Białorusią (Wicha, 2021). Skutkiem kryzysu granicznego i odpowiedzią na pojawiające się w związku z tym zagrożenia było uchwalenie przez Sejm RP ustawy z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej.

Od początku kryzysu granicznego, w wyniku działań podejmowanych przez białoruskie służby, dochodziło do eskalacji napięcia w rejonach przygranicznych i prób nielegalnego przekraczania granicy przez migrantów. Wyraźne wzmoczenie presji migracyjnej nastąpiło od 8 listopada 2021 r., kiedy to w okolicach przejścia granicznego w Kuźnicy zebrały się setki cudzoziemców, którzy inspirowani, wspomagani, a nawet naciskani przez białoruskie służby siłą próbowali przedrzeć się na terytorium Polski, w czego wyniku polskie służby zmuszone były podejmować interwencje, w czasie których działały zwarte formacje policyjne i wojskowe wspierane przez techniczne środki przymusu bezpośredniego. Od tego czasu Straż Graniczna (dalej: SG) odnotowywała każdej doby próby nielegalnego przekraczania granicy oraz organizowania przemytu uchodźców przez teren Polski do innych państw UE (Fraszka, 2021).

Hybrydowy charakter działań podejmowanych przez reżim Białorusi wobec Polski w związku z kryzysem granicznym znalazł swoje odzwierciedlenie w negatywnej kampanii informacyjnej, jaka we wszystkich dostępnych mediach prowadzona była przeciw władzom RP, a także administracji publicznej i służbom zaangażowanym w stabilizowanie sytuacji na granicy. Celem tych działań było przede wszystkim szerzenie dezinformacji dotyczącej przyczyn, charakteru i skali problemu, przedstawianie w negatywnym świetle działań polskiej administracji i podległych jej służb, a także polaryzacja społeczeństwa względem samego zjawiska.

W tak złożonej i wieloprotblemowej sytuacji politycznej i społecznej, wzmacnianej planowanymi działaniami dezinformacji, realizowanymi w ramach wojny informacyjnej zarówno w Polsce, jak i w całej Europie, wyraźnej zmianie uległo

⁵ Elisabeth Braw z Politico, twierdzi, że sytuacji na granicy polsko-białoruskiej nie należy nazywać „kryzysem migracyjnym”, ponieważ jest to kryzys graniczny (Braw, 2021), który stanowi element białorusko-rosyjskiej operacji „Śluza”, realizowanej w celu pokazania, że UE nie jest zdolna do ochrony własnych granic zewnętrznych (Fraszka, 2021).

nastawienie społeczne mieszkańców do kwestii migracyjnych. Coraz mocniej okazywana była niechęć do udzielania pomocy uciekinierom, w dużej mierze będąca skutkiem powszechnego utożsamiania uchodźstwa z migracją ekonomiczną i polityką „grania ludźmi” przez białoruski reżim.

Agresja wojsk Federacji Rosyjskiej (dalej: FR) na terytorium Ukrainy, do jakiej doszło 24 lutego 2022 r., doprowadziła do ataków na cele cywilne skutkujących ofiarami wśród ludności cywilnej oraz znacznymi zniszczeniami infrastruktury, co zmusiło tych ludzi, którzy przetrwali, do ucieczki z domów w poszukiwaniu bezpieczeństwa, ochrony i pomocy. W pierwszym tygodniu wojny ponad milion uchodźców z Ukrainy – głównie kobiet z dziećmi i osób starszych – przekroczyło granice Ukrainy, chroniąc się w sąsiednich krajach. Znaczna część przybyła do Polski, gdzie szukała stałej pomocy i schronienia. Część przez Polskę podróżowała do innych krajów UE. Napływ fali uchodźców z Ukrainy spotkał się w naszym kraju z bardzo pozytywnym odzewem społecznym, który przede wszystkim w początkowym okresie polegał na spontanicznym wsparciu materialnym, społecznym i logistycznym, wyrażającym się nawet w zapewnieniu przez mieszkańców darmowego schronienia w domach czy też pomocy w znalezieniu pracy. Jak wynika z raportu Centrum Badania Opinii Społecznej (dalej: CBOS), w sondażu przeprowadzonym w połowie marca 2022 r. 94% respondentów było przekonanych, że Polska powinna przyjąć uchodźców i udzielić im pomocy na swoim terytorium (Komunikat z badania CBOS nr 38/2022, s. 8). Masowy napływ uchodźców do Polski spotkał się również z reakcją administracji państwowej, której organy i instytucje podejmowały działania organizacyjne i logistyczne uwzględniające zmieniające się z dnia na dzień potrzeby, a także przygotowywały stosowne rozwiązania systemowe w obszarach swoich kompetencji.

Za cel badawczy prezentowanego tekstu przyjęto próbę przybliżenia głównych działań podejmowanych przez krajową administrację rządową i samorządową w zakresie zapewnienia instytucjonalnych ram pomocy uchodźcom i ochrony ich, a także postępowania służb mundurowych na rzecz identyfikacji ryzyka i zagrożeń oraz zapewnienia bezpieczeństwa osobistego uchodźcom z Ukrainy w pierwszych tygodniach masowej fali uchodźczej wywołanej wojną w ich ojczyźnie. Tak zogniskowana perspektywa badawcza wynika z przyjęcia założenia, że w organizację i świadczenie pomocy dla uchodźców zaangażowani są interesariusze, wśród których zasadniczą rolę odgrywają instytucje rządowe i samorządowe – wyposażone w kompetencje polityczne, prawotwórcze, finansowe, decyzyjne (również w zakresie współpracy międzynarodowej) i w odpowiedni zasób organizacyjno-kadrowy – a także organizacje pozarządowe oraz inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego, które z kolei realizują cele statutowe, udzielając specjalistycznego albo spontanicznego krótkoterminowego wsparcia uciekającym przed wojną. Głównym zadaniem administracji rządowej i samorządowej będzie zatem stworzenie podstaw do recepcji uchodźców

w pierwszym etapie kryzysu, a także podejmowanie inkluzyjnych działań systemowych na rzecz ich uczestnictwa w głównych obszarach funkcjonowania państwa przyjmującego, takich jak np. bezpieczeństwo, edukacja szkolna, rynek pracy, system ochrony zdrowia, mieszkalnictwo, działalność gospodarcza, czy budowania właściwych relacji społecznych i zapewnienia możliwości samorealizacji w kraju udzielającym schronienia.

By uściślić nieostre określenie „w pierwszych tygodniach”, przyjęto cezurę czasową: od 24 lutego 2022 r., czyli od dnia rozpoczęcia działań wojennych przez wojska FR na terytorium Ukrainy, do dnia 24 marca 2022 r., czyli okres czterech tygodni, kiedy to liczba uchodźców przekraczających granicę ukraińsko-polską osiągnęła poziom ponad 30 tys. osób. Jak informowała Straż Graniczna, 24 lutego 2022 r. z Ukrainy do Polski przybyło 31,2 tys. osób. Kolejno: 25 lutego – 47,5 tys. osób, 26 lutego – 77,3 tys. osób, 27 lutego – 97,3 tys. 28 lutego funkcjonariusze SG odprawili na wszystkich przejściach granicznych na granicy Polski z Ukrainą już ponad 100 tys. osób. Dzielne liczby przekroczeń granicy zwiększały się do drugiego tygodnia wojny, osiągając najwyższe wartości 6 i 7 marca, kiedy zarejestrowano w naszym kraju każdej doby ponad 140 tys. uciekinierów z Ukrainy. Następnie notowano systematyczny spadek liczby uchodźców napływających do Polski. Liczba ta 24 marca 2022 r. osiągnęła wartość 32,5 tys. osób, wraz z jednoczesnym wzrostem liczby obywateli Ukrainy wybierających kierunek z Polski do Ukrainy⁶. Pierwsze cztery tygodnie trwania wojny w Ukrainie i wywołanej nią fali uchodźców charakteryzowały się zmasowanym napływem uchodźców do Polski, co stawiało przed samymi uchodźcami, ale też przed administracją państwową, samorządową, organizacjami pomocowymi i społeczeństwem nieznanne dotąd na taką skalę wyzwania, ryzyko i zagrożenia.

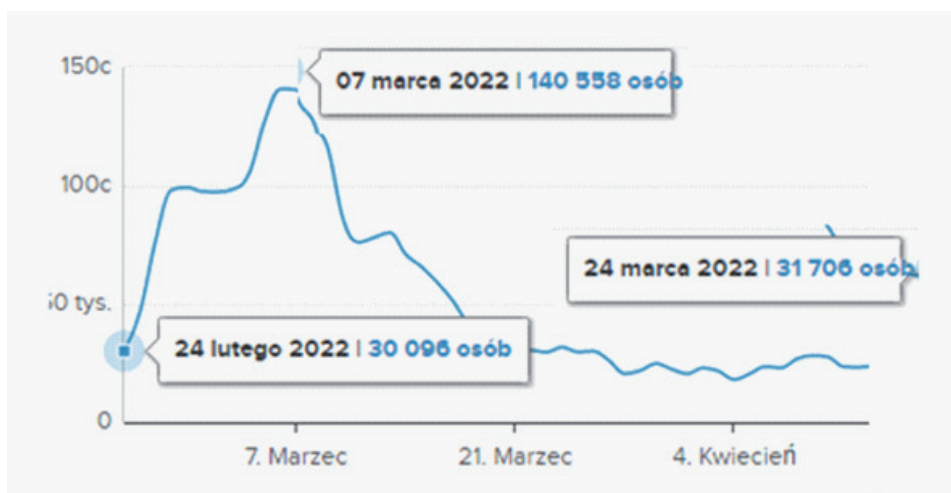
Podstawą rozważań była analiza, przez przedstawicieli administracji rządowej, samorządowej i organizacji pozarządowych, dostępnych w przestrzeni publicznej informacji, komunikatów i sprawozdań składanych w pierwszych tygodniach kryzysu uchodźczego dotyczących działań pomocowych dla uchodźców z Ukrainy, a także procedowanych i uchwalanych aktów prawnych i zasad regulujących kwestie pobytu oraz procedur pomocy dla uchodźców przybywających na terytorium Polski.

⁶ Straż Graniczna (b.d.). Dane ilustrujące dzienne przekroczenia granicy państwowej z Ukrainy do Polski przedstawione zostaną szczegółowo w dalszej części artykułu.

Kryzys uchodźczy 2022 r.

Dnia 24 lutego 2022 r. w godzinach porannych siły zbrojne FR zaatakowały Ukrainę, rozpoczynając działania wojenne, nazwane eufemistycznie „specjalną operacją wojskową”. Atak na terytorium Ukrainy wyprowadzono z kierunku północnego, wschodniego i południowego, za cel obierając początkowo ważne aglomeracje miejskie, tj., Kijów i jego północne otoczenie, Charków na północnym wschodzie oraz Chersoń, Melitopol i Mariupol na południu. Intensywne walki toczyły się również na wschodzie, w rejonie Doniecka i Ługańska, a siły zbrojne FR prowadziły ostrzały raketowe i bombardowanie innych celów na terenie Ukrainy, w tym Łucka i Iwano-Frankiwska na zachodzie kraju.

Według danych Operational Data Portal, od 24 lutego 2022 r. do 24 marca 2022 r. liczba uciekających z Ukrainy do państw sąsiadujących wyniosła prawie 3 mln 726 tys. (Operational Data Portal, b.d.), z czego do Polski ok. 2 mln 206 tys. osób. Liczbę osób, które w tym czasie przybyły na teren Polski, z podziałem na intensywność fali uchodźczej, przedstawiono na rys. 1.



Rysunek 1. Rozkład liczby uchodźców przybyłych do Polski w pierwszych czterech tygodniach wojny w Ukrainie

Źródło: Operational Data Portal (b.d.). Pobrano 17.06.2022 z: <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>

Uchodźcy z terenów objętych działaniami wojennymi do granicy z Polską przybywali swoimi samochodami, komunikacją zbiorową autobusową lub koleją, a także podwożeni byli przez znajomych, po czym część z nich granicę państwa przekraczała pieszo. Ruch uchodźczy odbywał się przez polsko-ukraińskie przejścia graniczne znajdujące się na terenie województw podkarpackiego: Budomierz–Hruszów, Korczowa–Krakowiec, Krościenko–Smolnica, Medyka–

Szeginie; dodatkowo funkcjonowało kolejowe przejście graniczne Przemysł–Mościska na dworcu kolejowym w Przemyśle, gdzie uchodźcy przyjeżdżali pociągami rejsowymi lub specjalnymi (szerokie tory), a następnie na terenie dworca kolejowego SG dokonywała odprawy granicznej, oraz lubelskiego: Dołhobyczów–Uhrynów, Dorohusk–Jagodzin, Hrebenne–Rawa Ruska, Zosin–Uściług.

Według danych SG, od początku wojny w Ukrainie każdego dnia polsko-ukraińskie przejścia graniczne przekraczało kilkadziesiąt tysięcy osób. Szczegółowe dane dotyczące dziennej liczby uchodźców przybywających do Polski z Ukrainy przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Dobowa liczba uchodźców z Ukrainy przybywająca do Polski od 24 lutego do 24 marca 2022 r.

Data	Liczba	Data	Liczba	Data	Liczba	Data	Liczba	Data	Liczba
24.02.	31,2	3.03.	99,2	10.03	87,0	17.03	52,4	24.03	32,5
25.02.	47,5	4.03.	106,3	11.03.	76,2	18.03.	42,7	–	–
26.02.	77,2	5.03.	129,0	12.03.	79,8	19.03.	40,1	–	–
27.02.	99,0	6.03.	142,3	13.03.	82,1	20.03.	33,8	–	–
28.02.	100,0	7.03.	141,5	14.03.	71,6	21.03.	30,0	–	–
1.03.	98,3	8.03.	127,3	15.03.	66,6	22.03.	31,0	–	–
2.03.	98,5	9.03.	117,6	16.03.	60,0	23.03.	30,0	–	–

Źródło: Zestawienie na podstawie danych SG (Twitter Straż Graniczna, b.d. a), za: Firlit-Fesnak, G., Jaroszewska, E., Łoćki, Ł., Łukaszewska-Bezulska, J., Ołdak, M., Zawadzki, P., Żołędowski, C., Żukowski, T. (oprac.). (2022). *Inwazja Rosji na Ukrainę. Społeczeństwo i polityka wobec kryzysu uchodźczego w pierwszym miesiącu wojny, Raport roboczy – Working Paper Katedry Polityki Społecznej*. Uniwersytet Warszawski, s. 6.

Jak wynika z danych SG, od rozpoczęcia działań wojennych 24 lutego 2022 r. do 24 marca 2022 r. do Polski z Ukrainy przybyło blisko 2 mln 231 tys. uchodźców z Ukrainy (Twitter Straż Graniczna (b.d. b), którzy granicę państwa przekroczyli przez cztery przejścia graniczne na terenie województwa podkarpackiego i przez cztery przejścia graniczne na terenie województwa lubelskiego⁷. Żeby zobrazować skalę wyzwania, jakie stanęły przed państwem polskim, warto uzmysłowić sobie, że tylko w ciągu pierwszych dwóch tygodni granice Polski przekroczyło ponad milion uchodźców i uchodźczyń z Ukrainy⁸, którzy pieszo,

⁷ Od 24 lutego do 18 czerwca 2022 r. funkcjonariusze SG odprawili w przejściach granicznych na kierunku z Ukrainy do Polski 4 mln 166 tys. osób. Dane SG wskazują, że w czerwcu 2022 r. na podobnym poziomie kształtowała się liczba osób wjeżdżających do Polski i opuszczających ją, np. 18 czerwca z Polski do Ukrainy wyjechało 26 tys. osób, a przyjechało ponad 27 tys. osób (Twitter Straż Graniczna, b.d. b).

⁸ Od 24 lutego 2022 r. mężczyźni w wieku od 18. do 60. roku życia, będący obywatelami Ukrainy, poza nielicznymi wyjątkami, nie mogli wyjeżdżać z Ukrainy w związku z wprowadzeniem stanu wojennego.

komunikacją autobusową, koleją i samochodami osobowymi, bardzo często po wyczerpującej podróży i znacznym czasie oczekiwania na granicy, znaleźli się na terytorium Polski, a następnie po krótkim odpoczynku, otrzymaniu niezbędnej pomocy medycznej i humanitarnej w punktach recepcyjnych i wytechnieniowych przemieszczali się dalej do wybranych miast w kraju lub poza jego granice.

Napływ uchodźców z Ukrainy, którzy przekroczyli granicę RP na terenie województw podkarpackiego i lubelskiego, i przybyli do Polski w pierwszych dniach wojny, stał się poważnym wyzwaniem organizacyjnym i logistycznym dla wszystkich podmiotów i osób zaangażowanych w udzielanie pomocy i zapewnienie bezpieczeństwa. Przede wszystkim wyzwaniem było sprawne przyjęcie osób przekraczających granicę pieszo i skierowanie ich do punktów recepcyjnych, zapewnienie możliwości uzyskania potrzebnych informacji, posiłku, pomocy medycznej i humanitarnej, skierowanie do przygotowanych autobusów lub pociągów specjalnych i rejsowych oraz zorganizowanie przejazdu do innych punktów recepcyjnych albo do wybranych miejsc pobytu w kraju. Ze względu na liczną mniejszość ukraińską w Polsce i Europie, w rejon przejść granicznych przybyli krewni, znajomi lub wolontariusze, którzy przyjechali swoimi samochodami i oczekiwali nawet po kilkadziesiąt godzin na krewnych lub lub tych, którzy potrzebowali przewiezienia w wybrane miejsca. Sytuacja taka sprawiała, że często same przejścia graniczne i infrastruktura drogowa w ich rejonie i na trasach dojazdowych była blokowana przez oczekujących i tworzyły się zatory. Problemy występowały również w punktach recepcyjnych i na dworcach kolejowych, gdzie docierały autobusy i kolejne pociągi z uchodźcami z Ukrainy, co sprawiało, że miejsca te okresowo były zatłoczone i przepełnione, szwankował system obiegu informacji, zawodziła koordynacja działań pomocowych, brakowało (lub był nadmiar) dostarczanych uchodźcom przez różnych darczyńców niezbędnych produktów i rzeczy, brakowało też systemu weryfikacji i kontroli osób oferujących uchodźcom przewóz lub miejsce do zamieszkania. Zdarzały się przypadki zgłaszania zaginięcia osób, z którymi podróżowano, kradzieży lub zagubienia dokumentów i rzeczy osobistych, istniało także ryzyko potencjalnego lub realnego zagrożenia stania się ofiarą wyzysku lub handlu ludźmi (Human Right Watch, 2022).

Sytuację, z jaką mamy do czynienia w Polsce po 24 lutego 2022 r., w związku z napływem fali uchodźców z Ukrainy, zdefiniować należy jako sytuację kryzysową, mimo że ze względu na swoje źródło, jakim jest wojna, charakteryzuje się ona wyjątkowością i szczególną intensywnością (*Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r., o zarządzaniu kryzysowym...*, art. 3). Podstawą formalnego zarządzania publicznego kryzysem uchodźczym w Polsce, w zakresie recepcji uchodźców, wypracowania i wdrożenia procedur związanych z legalizacją pobytu na terenie Polski, koordynacją i świadczeniem przyznanych ustawowo uprawnień, są przepisy określające kompetencje poszczególnych organów administracji publicznej.

Zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego (dalej: KPA) organami administracji publicznej są ministrowie, centralne organy administracji rządowej, wojewoda, terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy państwowe, a także inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych (KPA, art. 5 §3)⁹.

Bezpośrednio za realizację i koordynację działań wynikających z kryzysu uchodźczego w Polsce, na terenie całego kraju, zgodnie ze swoimi kompetencjami odpowiedzialni byli poszczególni wojewodowie, którzy zgodnie z art. 22 p. 2 i p. 4 *Ustawy z dn. 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* odpowiadają za wykonywanie celów i zadań polityki Rady Ministrów, w tym m.in. zapewniają:

współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków [...], wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, wynikające z odrębnych ustaw (Firlit-Fesnak, 2022, s. 14).

Działania administracji publicznej¹⁰

Analizując działania podejmowane przez administrację państwową na rzecz organizowania warunków pomocy uchodźcom z Ukrainy w Polsce w pierw-

⁹ *Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*. Dz.U., 2021, poz. 735, tj.

¹⁰ Przedmiotem tej części artykułu jest próba przybliżenia głównych działań podejmowanych przez administrację publiczną w zakresie zapewnienia instytucjonalnych ram pomocy uchodźcom z Ukrainy po 24 lutego 2022 r., i ochrony ich, dlatego też autor ma świadomość, że jedynie wzmiankowany jest bezprecedensowy udział społeczeństwa obywatelskiego, organizacji pozarządowych i przedsiębiorców w logistyce i organizacji pomocy dla uchodźców, bez których udziału żaden z podmiotów administracji publicznej nie poradziłaby sobie z nasilającą się falą uchodźców.

szych dniach wojny i ochrony ich, zauważyć trzeba spójność działania i komunikacji zarówno na poziomie politycznym deklarowanym publicznie przez polityków, jak i na każdym poziomie wykonawczym w zakresie ustawodawczym i decyzyjnym oraz w kwestii reakcji na pojawiające się na bieżąco problemy.

W publicznych wypowiedziach przedstawicieli polskiego rządu i polityków już 13 lutego 2022 r. znaleźć było można wpis zamieszczony na Twitterze przez ministra spraw wewnętrznych i administracji Mariusza Kamińskiego, który napisał: „To oczywiste, że w związku z sytuacją na Ukrainie przygotowujemy się na różne scenariusze. Jednym z nich są działania wojewodów związane z ewentualnym napływem uchodźców z Ukrainy, którzy z powodu możliwego konfliktu, mogą szukać w naszym kraju bezpiecznego schronienia” (Twitter Mariusz Kamiński, b.d.). Z kolei 24 lutego 2022 r. w czasie konferencji prasowej szef MSWiA wraz z wiceministrami przedstawił plany przyjęcia uchodźców z Ukrainy w Polsce. Jak powiedział Kamiński: „Każdy, kto będzie uciekał przed bombami, przed karabinami rosyjskimi, będzie mógł liczyć na wsparcie państwa polskiego [...]. Wszystkim naszym ukraińskim braciom okazemy solidarność i wsparcie” (Twitter Mariusz Kamiński, b.d.). Wiceminister Paweł Szefernaker przedstawił podczas tejże konferencji prasowej stan przygotowań punktów recepcyjnych przy granicy polsko-ukraińskiej:

Dziś, we wczesnych godzinach porannych, rozpoczęliśmy pracę nad pierwszym etapem planów przyjęcia uchodźców z Ukrainy. W ramach tego etapu wojewodowie lubelski i podkarpacki rozpoczęli przygotowanie tzw. punktów recepcyjnych przy granicy z Ukrainą [...]. Jesteśmy przygotowani również na to, aby z punktów recepcyjnych transportem przygotowanym przez Państwową Straż Pożarną dyslokować potrzebujących do innych województw. Wszyscy wojewodowie w Polsce zgłosili stosowną gotowość (Twitter Mariusz Kamiński, b.d.).

Wiceminister Błażej Poboży przekazał, jakie działania będzie podejmowała SG wobec uchodźców z Ukrainy:

Każdy z przekraczających naszą granicę uchodźców otrzyma ulotkę, która będzie wydawana bezpośrednio na przejściu granicznym. Zawiera ona podstawową informację dla uchodźców w 4 językach: ukraińskim, polskim, rosyjskim i angielskim [...]. Jeśli dana osoba ucieka z Ukrainy przed konfliktem zbrojnym, zostanie wpuszczona do Polski. Może udać się do punktu recepcyjnego, gdzie otrzyma podstawową pomoc (Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, gov.pl, 24.02.2022).

Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, minister Jarosław Szajner, uczestnicząc w konferencji prasowej wojewody lubelskiego dnia 24 lutego 2022 r., poinformował, że:

Każdy obywatel Ukrainy, który będzie chciał przekroczyć polską granicę zostanie wpuszczony, niezależnie od tego, czy okres pobytu będzie upływał na terenie strefy Schengen, czy Rzeczypospolitej, osoba będzie mogła pozostać [...]. Część osób – zdajemy sobie z tego sprawę – nie będzie miała dokumentów, wówczas będą wpuszczani zgodnie z art. 32 ustawy o cudzoziemcach na te 15 dni na legalny wjazd i będą mogli pozostać [...]. Nie ma żadnych ograniczeń dla tych osób, nie będziemy patrzeć na to, czy się kończy możliwość przyjazdu na podstawie wizy, czy też nie. Jeżeli wjadą będą mogli pozostać na terenie Polski i będziemy ich wspierać. Ci, co zechcą będą mogli złożyć wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, a ci, którzy zechcą po prostu wjechać do Polski i tu z nami przebywać, będą mile przyjęci. Te osoby są skanowane, jeśli posiadają paszport, sprawdzane są wizy, osoba, która nie ma żadnych dokumentów jest dokładnie sprawdzana (*Punkty recepcyjne...*, 24.02.2022).

Deklaracje polityków wzmocnił premier Mateusz Morawiecki, który 19 marca 2022 r. powiedział, że

Polska jest ewenementem w skali świata, ponieważ nie przyjmuje uchodźców do wielkich obozów [...]. Przygotowaliśmy całą infrastrukturę. Owszem są remizy, hale sportowe czy wystawiennicze, które służą do tymczasowego zakwaterowania, ale generalnie ponad 2 miliony 200 tys. uchodźców zostało rozlokowanych dzięki gigantycznemu wysiłkowi Polaków, organizacji pozarządowych, Kościoła, samorządów i państwa (Firlit-Fesnak, 2022, s. 14).

W praktyce, w pierwszej fazie kryzysu uchodźczego zapowiedzi przedstawicieli rządu realizowane były przez wojewodów podkarpackiego i lubelskiego, którzy już 24 lutego 2022 r. w rejonach przejść granicznych z Ukrainą otworzyli 8 punktów recepcyjnych dla uchodźców, a następnie w kolejnych dniach dodatkowe punkty recepcyjne. W województwie podkarpackim punkty recepcyjne zlokalizowano: (a) w rejonie przejścia granicznego Budomierz, w miejscowości Krowica Sama, w świetlicy przy szkole podstawowej, gdzie przygotowano 50 miejsc; (b) w rejonie przejścia granicznego Korczowa, w miejscowości Korczowa, w świetlicy wiejskiej, gdzie przygotowano 250 miejsc, oraz w budynku odprawy autokarowej, dysponującym 50 miejscami dla uchodźców; (c) w rejonie przejścia granicznego Korczowa, w miejscowości Piaski, w świetlicy wiejskiej,

gdzie przygotowano 90 miejsc; (d) rejonie przejścia granicznego Korczowa, w miejscowości Młyny, w Hali Kijowskiej, gdzie przygotowano 2000 miejsc; (e) w rejonie przejścia granicznego drogowego Medyka, w miejscowości Medyka, w hali sportowej, gdzie przygotowano 150 miejsc; (f) w rejonie przejścia granicznego Krościenko, w miejscowości Łodynia, w budynku byłej szkoły podstawowej, gdzie przygotowano 160 miejsc; (g) w rejonie przejścia granicznego Krościenko, w miejscowości Równia, w świetlicy wiejskiej, gdzie przygotowano 50 miejsc; (h) w rejonie przejścia granicznego Korczowa, w miejscowości Chotyńiec, w świetlicy wiejskiej, gdzie przygotowano 90 miejsc; (i) w rejonie przejścia kolejowego Medyka–Przemyśl, na terenie hali dworca kolejowego Przemyśl Główny, gdzie przygotowano 330 miejsc; (j) na terenie miasta Przemyśl, w hali marketu Tesco, tzw. hala Tesco punkt „wytchnieniowo-koordynacyjny”, gdzie przygotowano 1500 miejsc; (k) punkt recepcyjny – centrum tymczasowego przyjęcia dzieci ewakuowanych z domów dziecka i rodzin zastępczych z Ukrainy (Echo Dnia, 4.03.2022).

Głównym zadaniem funkcjonujących punktów recepcyjnych była konieczność zorganizowania bezpiecznych i spełniających odpowiednie standardy miejsc, gdzie przekraczającym granicę uchodźcom bezpośrednio już na terytorium RP mogła być udzielona pierwsza pomoc w zakresie wsparcia prawnego, zalegalizowania pobytu, udzielenia pomocy medycznej oraz zabezpieczenia pod względem żywnościowym, sanitarnym i humanitarnym (Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, gov.pl., 25.02.2022). Do końca lutego 2022 r. powstało kolejnych 20 takich punktów w największych polskich miastach i we wszystkich województwach.

W celu zapewnienia możliwości sprawnego przyjmowania przybywających masowo uchodźców, osoby już objęte opieką w punktach recepcyjnych, zgodnie z dobrowolnie podejmowanymi decyzjami, przewożone były pociągami kursowymi lub specjalnymi, a także autobusami Państwowej Straży Pożarnej (dalej: PSP), Policji i innych przewoźników (wynajmowanych przez wojewodów, samorządy lub wolontariuszy) do miejsc czasowego pobytu na terenie kraju bądź wyjeżdżały docelowo poza granice RP. Już w trakcie planowania przyjmowania uchodźców w Polsce zdecydowano, że aby zapobiec chaosowi i dodatkowemu zamieszaniu, w pierwszych dniach osoby przekraczające granicę na terenie województwa podkarpackiego kierowane będą do punktów recepcyjnych utworzonych na terenie województw: małopolskiego, śląskiego, opolskiego, dolnośląskiego, lubuskiego, świętokrzyskiego i łódzkiego. Uchodźcy przybywający do Polski przez przejścia graniczne na terenie województwa lubelskiego kierowani byli do punktów recepcyjnych utworzonych dla nich w miastach na terenie województw północno-wschodniej Polski.

Punkty recepcyjne tworzone były przez jednostki samorządowe na wniosek właściwego wojewody. Portal internetowy www.prawo.pl 11 maja 2022 r., informował, że zgodnie z danymi przekazanymi przez rzecznika prasowego

województwa podkarpackiego na funkcjonowanie 6 punktów recepcyjnych w województwie podkarpackim przekazano samorządom, które je prowadzą, 5 mln 268 tys. zł.; Gminny Ośrodek Kultury w Krowicy Samej – 835 tys. zł., gmina Lubaczów; hala sportowa w Medyce – 583 tys. zł., gmina Medyka; świetlica wiejska w Korczowej – 250 tys. zł., gmina Radymno; była szkoła podstawowa w Łodyni – 500 tys. zł., miasto Ustrzyki Dolne; dworzec PKP w Przemyślu – 1 mln 100 tys. zł., miasto Przemyśl; Hala Kijowska w Korczowej – 2 mln zł., powiat jarosławski. W województwie lubelskim funkcjonowanie punktów recepcyjnych, do dnia 11.05.2022 r., kosztowało 11 mln 756 tys. zł (brak szczegółowych danych). (Prawo.pl, 11.05.2022).

Poza tworzeniem punktów recepcyjnych wojewodowie w porozumieniu z jednostkami samorządu terytorialnego, powiatami ziemskimi i grodzkimi oraz z samorządem województwa (realizującymi zadania administracji rządowej), tworzyły i prowadziły miejsca stałego zakwaterowania, a także punkty medyczne przy punktach recepcyjnych. W pierwszym okresie organizowania pomocy uchodźcom, tzn. do 12 marca 2022 r., czyli do momentu uchwalenia specustawy¹¹, źródłem finansowania tych zadań była rezerwa ogólna budżetu państwa w dyspozycji prezesa Rady Ministrów. Drugim źródłem finansowania, po wejściu w życie specustawy stał się Fundusz Pomocy.

Przełomowym wydarzeniem w zakresie pomocy uchodźcom było uchwalenie przez Sejm RP 12 marca 2022 r. (po 11 dniach kryzysu uchodźczego) ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa określającej szczególne zasady legalizowania pobytu obywateli Ukrainy oraz publicznych form pomocy dla wszystkich uchodźców, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy (*Ustawa z 12 marca 2022 r., o pomocy...*). Ustawa została uchwalona w wyjątkowo krótkim czasie, ze znacznym poparciem większości sejmowej, a następnie 12 marca ustawę podpisał Prezydent RP. W trakcie prac parlamentarnych nad ustawą zaproponowano wykreślenie z niej słowa „bepośrednio”, które wykluczało z uprawnień uchodźców przybywających do Polski tranzytem z innych krajów. Poprawka została przyjęta przez Sejm RP 24 marca 2022 r.

Specustawa w zakresie pomocy uchodźcom wprowadzała następujące mechanizmy:

1. Legalizacja pobytu – możliwość nadania numeru PESEL i automatyczna zgoda na pobyt czasowy w Polsce do 18 miesięcy.
2. Podjęcie pracy – prawo do podejmowania pracy bez zezwolenia, w tym szczególne regulacje zatrudnienia lekarzy, pielęgniarek, położnych, pedagogów, opiekunów dziecięcych, psychologów, nauczycieli, pomocy nauczyciela,

¹¹ *Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*. Dz.U., 2022, poz. 583.

- ustalenie (w drodze rozporządzenia) proporcji zatrudniania w danym podmiocie obywateli z Ukrainy i z Polski, możliwość zatrudnienia socjalnego, prawo do rejestrowania się jako osoba bezrobotna i poszukująca pracy.
3. Otrzymywanie świadczeń pieniężnych i niepieniężnych – jednorazowe świadczenie pieniężne w wysokości 300 zł, świadczenia rodzinne, świadczenia na zasadach i w trybie ustawy o pomocy społecznej bez przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, świadczenia pomocy materialnej na zasadach określonych w ustawie o systemie oświaty, pomoc psychologiczna, całodzienne wyżywienie, środki czystości i higieny osobistej, lekarstwa, schronienie, transport do miejsc zakwaterowania lub miejsc świadczenia opieki medycznej, bezpłatne środki transportu publicznego oraz transportu osób niepełnosprawnych.
 4. W zakresie edukacji, wychowania, opieki dzieci i uczniów: prawo do korzystania z placówek opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych, ustanowienie opiekuna tymczasowego dla małoletnich obywateli Ukrainy pozostających bez opieki osoby dorosłej, prawo do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka dla obywateli z Ukrainy.
 5. W zakresie pomocy obywatelom Polski przyjmujących uchodźców: możliwość przyznania kwoty 40 zł na osobę przez okres 60 dni obywatelom Polski przyjmującym uchodźców we własnym domu.
 6. Uprawnienia obywateli Ukrainy będących studentami, pracownikami naukowymi, nauczycielami akademickimi: zwolnienie z opłat za usługi edukacyjne na studiach niestacjonarnych albo studiach w języku obcym dla studentów, którzy opłacili II semestr studiów na Ukrainie, uregulowanie zasad ubiegania się o stypendia socjalne dla studentów z Ukrainy, określenie zasad zatrudniania pracowników naukowych z Ukrainy w polskich uczelniach i placówkach naukowych.
 7. W zakresie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez obywateli Ukrainy, przebywających legalnie na terytorium RP: uchodźcy z Ukrainy posiadający PESEL mogą podejmować i wykonywać działalność gospodarczą na terytorium RP na takich samych zasadach, jak obywatele polscy.
 8. W zakresie opieki medycznej: uprawnienie do opieki medycznej udzielanej na terytorium RP obejmującej świadczenia opieki zdrowotnej na zasadach i w zakresie, w jakim osobom objętym obowiązkowym lub dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym przysługuje prawo do świadczeń na podstawie *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* (Dz.U. z 2021 r., poz. 1285, z późn. zm.), z wyłączeniem leczenia uzdrowiskowego i rehabilitacji uzdrowiskowej, a także podania produktów leczniczych wydawanych świadczeniobiorcom w ramach programów polityki zdrowotnej ministra właściwego do spraw zdrowia.

9. W zakresie finansowania, dotacji celowych, rekompensaty za pracę ponadwymiaryową w związku z kryzysem uchodźczym: utworzenie Funduszu Pomocy, określenie obszarów finansowania wydatków samorządów na pomoc uchodźcom z dotacji celowych z budżetu państwa, zasad korzystania przez uchodźców z PFRON-u, Funduszu Solidarnościowego, Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym, rekompensaty za godziny ponadwymiaryowe dla pracowników SG, PSP, Służb Celno-Skarbowych, Służby Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Nieodpłatne wykonanie fotografii do dokumentu legalizującego pobyt uchodźcy w Polsce (Firlit-Fesnak, 2022, s. 17–18).

Wejście w życie *Ustawy z 12 marca 2022 r. o pomocy...* (poz. 583) uregulowało wiele kwestii związanych z systemowym udzielaniem pomocy uchodźcom z Ukrainy, którzy po uzyskaniu pierwszej niezbędnej pomocy w miejscach przekraczania granicy RP pojechali do różnych województw na terenie kraju, gdzie zdecydowali się pozostać. Specustawa uregulowała kwestie pomocy medycznej i świadczeń medycznych dla uchodźców. W pierwszych dniach kryzysu uchodźczego podstawowa pomoc medyczna świadczona była bezpłatnie przede wszystkim w punktach recepcyjnych utworzonych przy przejściach granicznych. Następnie 26 lutego 2022 r. na stronie internetowej Narodowego Funduszu Zdrowia (dalej: NFZ) zamieszczona została informacja o zasadach udzielania pomocy medycznej obywatelom Ukrainy – zasady udzielania i rozliczania świadczeń. Z treści komunikatu wynika, że każdemu obywatelowi Ukrainy, który od 24 lutego 2022 r. przybył do Polski w związku z agresją militarną Rosji na teren Ukrainy, i który zgłosi się z problemem zdrowotnym do lekarza rodzinnego, poradni specjalistycznej czy szpitala, należy udzielić adekwatnej pomocy medycznej, a świadczenie takie rozliczone zostanie przez NFZ ze środków budżetu państwa. Do czasu wprowadzenia stosownych przepisów świadczenia medyczne miały być udzielane bezpłatnie, a podmioty medyczne miały móc rozliczyć się z NFZ na podstawie prowadzonej ewidencji świadczeń medycznych na rzecz uchodźców (Narodowy Fundusz Zdrowia, nfz.gov.pl, 26.02.2022). Po uchwaleniu i wejściu w życie *Ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, prawnie uregulowane zostały kwestie związane z opieką medyczną świadczoną na rzecz uchodźców. Osobom uciekającym z Ukrainy zagwarantowano powszechny dostęp do podstawowej opieki zdrowotnej na zasadach analogicznych, jak w przypadku wszystkich osób objętych ubezpieczeniem zdrowotnym w Polsce.

Bezpieczeństwo

Od pierwszych godzin wojny na Ukrainie i nasilającej się fali uchodźców w rejonie przejść granicznych z Ukrainy do Polski ważnym aspektem udzielania niezbędnej pomocy stała się kwestia zapewnienia bezpieczeństwa osobistego przybywającym ludziom. Wprowadzenie przez władze Ukrainy przepisów mobilizacyjnych związanych ze stanem wojennym sprawiło, że do Polski przybywały głównie kobiety i dzieci (mężczyźni w wieku od 18. do 60. roku życia nie mogli opuszczać kraju) oraz osoby powyżej 60. roku życia. Zdecydowaną większość uchodźców stanowili obywatele Ukrainy pochodzący ze wschodnich obwodów, którzy niejednokrotnie pierwszy raz w życiu opuścili swój kraj i nie mieli żadnych znajomych w Polsce, do których mogliby pojechać i u których mogliby się zatrzymać (Żołądowski, 2022)¹². Ruch uchodźczy z województw podkarpackiego i lubelskiego kierowany był do innych części kraju, skąd uchodźcy podróżowali do innych państw lub szukali możliwości zakwaterowania się i prowadzenia normalnego życia. Szacuje się, że w pierwszym miesiącu kryzysu uchodźczego do Polski przybyło ok. 2 mln 237 tys. uchodźców z Ukrainy, co spowodowało wzrost populacji osób w naszym kraju, zwiększających liczebność ludności Polski o prawie 6% (Firlit-Fesnak, 2022, s. 11). Według danych Unii Metropolii Polskich na 1 kwietnia 2022 r. populacja mieszkańców Polski przekroczyła 40 mln osób i liczyła 41 mln 45 tys. osób. Spośród obywateli Ukrainy, którzy przyjechali do Polski w celach zarobkowych przed 24 lutego 2022 r. oraz przybyłych po wybuchu wojny na Ukrainie, w Warszawie na 1 kwietnia mieszkało 266,9 tys. Ukraińców, we Wrocławiu – 187,3 tys., w Krakowie – 177,6 tys., w Gdańsku – 157,6 tys., w Rzeszowie – 104,8 tys., w Katowicach – 96,5 tys., w Łodzi – 85,7 tys., w Poznaniu – 84,6 tys., w Lublinie – 68,4 tys., w Szczecinie – 59,6 tys., w Bydgoszczy – 43,4 tys. i w Białymstoku – 36,6 tys. Oznacza to skokowy wzrost populacji największych polskich miast, np. populacja Rzeszowa wzrosła o 53%, Gdańska – o 34%, Katowic – o 33%, a Warszawy – o 15% (Wojdat, Cywiński, 2022, s. 11).

Znaczny napływ uchodźców w pierwszych tygodniach wojny w Ukrainie, a także przyjęty model pomocy, jakiej udzielano im w Polsce, spowodował tworzenie punktów recepcyjnych i miejsc udzielania pomocy, a także węzłów i szlaków komunikacyjnych, gdzie naturalnie wraz ze znaczną liczbą uchodźców pojawili się wolontariusze, przedstawiciele administracji państwowej, funkcjonariusze formacji mundurowych i służb specjalnych, żołnierze, przed-

¹² W przestrzeni medialnej pojawiały się informacje, że wśród uchodźców znajdowali się również obywatele państw innych niż Ukraina. Informacje te potwierdził w wystąpieniu na sesji ONZ dnia 28 lutego 2022 r. ambasador Krzysztof Szczerski, podając dane o obywatelach 125 państw zarejestrowanych na polskiej granicy (m.in. Uzbekistan, Nigerię, Indie i Maroko) (Wprost, wprost.pl, 28.02.2022).

stawiciele organizacji pozarządowych oraz udzielający doraźnego wsparcia i pomocy mieszkańcy różnych części Polski, a także innych państw. Sytuacja ta, w połączeniu z niepewnością co do możliwego rozwoju działań dezinformacyjnych, a nawet dywersyjnych i terrorystycznych ze strony FR, sprawiała, że służby porządku publicznego w Polsce musiały być przygotowane na nieznane dotąd zagrożenia bezpieczeństwa ludzi i możliwe próby zakłócenia porządku publicznego.

Analizując ryzyko i zagrożenia związane z zaistniałą sytuacją za najpoważniejsze uznawano: (a) niekontrolowane, siłowe przemieszczanie się osób próbujących przekroczyć granicę RP, w tym również poza wyznaczonymi przejściami granicznymi; (b) możliwość nielegalnego przekroczenia granicy przez uzbrojone, bliżej niezidentyfikowane formacje zbrojne, grupy dywersyjne czy terrorystyczne lub pojedyncze osoby; (c) aktywizację środowisk przestępczych, zagranicznych i krajowych, oraz uwarunkowany tym faktem wzrost przestępczości transgranicznej, w szczególności związanej z przemytem środków odurzających, broni palnej, materiałów wybuchowych i generujących zagrożenia chemiczne, biologiczne, radiacyjne i nuklearne, kradzieżami, rozbojami, przestępstwami seksualnymi, a także nielegalnym przemytem osób i handlem ludźmi; (d) przestępstwa motywowane uprzedzeniami w stosunku do obywateli Ukrainy, obywateli państw trzecich uciekających z Ukrainy, a także w stosunku do obywateli Rosji przebywających na terenie Polski; (e) ryzyko związane z przeprowadzeniem na terenie RP zamachu terrorystycznego w celu wywołania destabilizacji w kraju, które polegać może m.in. na podłożeniu materiałów wybuchowych w miejscach tworzenia się dużych skupisk ludzkich lub w obiektach ważnych dla bezpieczeństwa bądź obronności kraju, a także infrastruktury krytycznej; (f) zakłócenia związane z prawidłowym funkcjonowaniem państwa, w tym dezorganizacja normalnego działania organów administracji rządowej i samorządowej, szpitali, sądów, służb bezpieczeństwa i porządku publicznego np. przez jednoczesne przekazanie informacji e-mail o podłożeniu ładunków wybuchowych w tych instytucjach z wykorzystaniem sieci transmisji zapewniającej pełną anonimowość nadawcy.

Ponadto liczono się z możliwością celowego niszczenia obiektów użyteczności publicznej mającego wywołać w społeczeństwie poczucie lęku, niepewności i zagrożenia itp., a także z istnieniem zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego w postaci wrogiego oddziaływania w sferze informacyjnej. Kampanie dezinformacyjne ukierunkowane są na niszczenie wizerunku Polski i Ukrainy na arenie międzynarodowej poprzez m.in. (a) wzbudzenie poczucia zagrożenia wśród określonych grup społecznych; (b) incydenty podrabiania i przerabiania dokumentów umożliwiających obcokrajowcom legalizację pobytu na terytorium RP; (c) nagłaśnianie utrudnień w ruchu drogowym w rejonach przyległych do granicy z Ukrainą oraz na drogach, którymi prawdopodobnie będą przemieszczać się uchodźcy; (d) nagłaśnianie wzrostu liczby zda-

rzeń drogowych spowodowanych zwiększonym ruchem kołowym i osobowym (Raczyński, 2015).

Poza wymienionymi zagrożeniami wynikającymi *stricte* z masowego ruchu uchodźczego wywołanego wojną prowadzoną w sąsiednim kraju i towarzyszącym jej lękom i emocjom, warto zauważyć, że wszelkie masowe ruchy migracyjne i uchodźcze niosą z sobą również zagrożenia bezpieczeństwa o charakterze kryminalnym, społecznym i kulturowym w kraju przyjmującym (Lubiewski, 2016). Pojawienie się w krótkim czasie znacznej liczby migrantów staje się wyzwaniem dla możliwości budżetu państwa, który ponosi dodatkowe niezaplanowane wydatki oraz dla systemów opieki zdrowotnej, zabezpieczenia społecznego, edukacji i szkolnictwa oraz rynku pracy. Istnieje także ryzyko, że politycznie (wewnętrznie) lub poprzez celowe zastosowanie narzędzi dezinformacji (zewnętrznie) negatywnie wzmocniona narracja o „Obcych” doprowadzić może do polaryzacji nastrojów społecznych w stosunku do uchodźców, co często powoduje odwoływanie się do stereotypów lub fałszywego obrazu rzeczywistości kreowanego przez media (Studzińska, 2006).

Zapewnienie bezpieczeństwa osobistego uchodźcom przybywającym z Ukrainy do Polski, a także bezpieczeństwa obywateli RP i porządku publicznego w kraju w zmieniającej się po 24 lutego 2022 r. rzeczywistości stało się priorytetem służb i formacji mundurowych do tego powołanych. Działania podejmowane przez administrację publiczną i podległe jej służby, straże i inspekcje były realizowane przede wszystkim w strefie przygranicznej, w punktach recepcyjnych oraz w miastach i miejscowościach, gdzie odnotowywano zwiększoną obecność uchodźców, a także na trasach przemieszczania się i w miejscach docelowego pobytu na terenie kraju.

Funkcjonariusze SG prowadzili odprawy graniczne podróżnych, sprawdzali i potwierdzali tożsamość osób wjeżdżających do Polski, pilnowali bezpieczeństwa tzw. zielonej granicy oraz udzielali niezbędnych informacji osobom uciekającym z Ukrainy. Uchodźcy byli następnie bezpłatnie, przez strażaków PSP, dowożeni do punktów recepcyjnych, a następnie do bezpłatnych miejsc zakwaterowania. W punktach recepcyjnych, na dworcach oraz w miejscach publicznych byli obecni policjanci. Realizowali tam zadania o charakterze prewencyjnym, patrolowo-interwencyjnym, zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego, zabezpieczenia kontrterrorystycznego, rozpoznania i zabezpieczenia operacyjnego, zabezpieczenia pirotechnicznego, rozpoznawania i weryfikowania tożsamości osób, które „odbierają” uchodźców z punktów recepcyjnych, oraz stosowali wyprzedzającą reakcję, która umożliwi zapobieganie popełnianiu przestępstw związanych z handlem ludźmi. Na bieżąco, prowadząc monitoring Sieci Internetowej, zbierano, analizowano i przetwarzano informacje ze źródeł otwartych i niejawnych, związanych z masowym napływem cudzoziemców na teren Polski oraz z pojawiającymi się zagrożeniami. Ważnym elementem realizowanych czynności było rozpoznanie zagrożeń, a także zabezpieczanie konwojów huma-

nitarnych, przejazdów i pobytu na terenie województw podkarpackiego i lubelskiego osób podlegających ustawowej ochronie, w tym m.in. Prezydentów RP i USA, wizyt i przejazdów przedstawicieli różnych państw i organizacji międzynarodowych.

Wśród pojawiających się zagrożeń na terenie województw podkarpackiego i lubelskiego odnotowano incydenty i przestępstwa dotyczące mowy nienawiści wobec uchodźców, rozpowszechniania fake newsów o zagrożeniu uprowadzeniami i gwałtami na szkodę kobiet z Ukrainy oraz o ryzykownych zachowaniach i przestępstwach popełnianych na szkodę obywateli RP przez uchodźców, którzy są obywatelami innych państw, oszustw dokonywanych na szkodę uchodźców, np. podczas wynajmu mieszkań czy załatwiania formalności urzędowych. Szczególne zagrożenie pojawiło się wraz z nasileniem się w mediach społecznościowych kampanii nienawiści do uchodźców „studentów” z państw Afryki Południowej, którzy mieli zagrażać mieszkańcom Podkarpacia, co spowodowało znaczny odzew w środowiskach pseudokibicowskich i przyjazd na teren powiatów przemyskiego i jarosławskiego grup pseudokibiców klubów piłkarskich z całej Polski, którzy organizowali „patrole obywatelskie” chroniące przed uchodźcami. Informacje o takiej treści masowo pojawiały się w Internecie, wywołując dodatkowe niepokoje i napięcia społeczne.

Podsumowanie

Celem prezentowanego artykułu była próba przybliżenia głównych działań podejmowanych przez administrację rządową i samorządową w Polsce od 24 lutego 2022 r. do 24 marca 2022 r. w zakresie zapewnienia pomocy i ochrony oraz bezpieczeństwa osobistego uchodźcom, którzy masowo opuszczali Ukrainę dotkniętą wojną wywołaną przez agresję FR. Sytuacja, z jaką społeczność międzynarodowa miała do czynienia na skutek działań FR, była bezprecedensowa i budziła powszechny niepokój, przywołując w pamięci tragiczne doświadczenia i skojarzenia z obrazami znanymi z XX w.

Atak wojsk FR na Ukrainę oraz konsekwencje, jakie wywołał, wyzwoliły niespotykany w XX w. ruch uchodźczy, którego skutki trudne są obecnie do jednoznacznej oceny zarówno ze strony wspólnoty międzynarodowej, jak i państw przyjmujących uchodźców, w tym Polski, która stała się punktem tranzytowym lub miejscem docelowym dla znacznej części uchodźców. Trudność ta, w kontekście skutków politycznych, gospodarczych oraz społecznych, dotyczy i perspektywy krótkoterminowej, i dalekosiężnych konsekwencji dla bezpieczeństwa wewnętrznego Polski oraz całej UE. W doktrynie dosyć dobrze opisane są pozytywne dla państwa przyjmującego skutki migracji ludności

z państw bliskich etnicznie, kulturowo i geograficznie oraz o silnych sieciach krewniaczych z państwem przyjmującym i licznej, ustabilizowanej ekonomicznie mniejszości narodowej (por. np. Paliś, 2018).

Nie ulega wątpliwości, że napływ uchodźców z Ukrainy spowodował bardzo pozytywną reakcję społeczeństwa i instytucji państwa polskiego. W krótkim czasie i w warunkach niepewności, a nawet zagrożenia obywatele, instytucje publiczne i podmioty niepubliczne podejmowały spontaniczne działania organizacyjne i logistyczne, które miały na celu udzielenie ochrony i pomocy potrzebującym sąsiadom. Spójność i konsekwencja w działaniu widoczna była zarówno w deklaracjach, jak i działaniach legislacyjno-organizacyjnych władz publicznych, a także pozostałych interesariuszy biorących udział we wspieraniu uchodźców i organizowaniu pomocy dla nich. Cechą charakterystyczną tego działania, odmiennego od dominującego w przestrzeni międzynarodowej, było stworzenie inkluzywnego modelu pomocy uchodźcom, który charakteryzował się otwartością na uciekających przed wojną z Ukrainy. Wszystkie podmioty publiczne i niepubliczne państwa oraz społeczeństwo solidarnie współdziałały w zakresie organizowania pomocy i wsparcia dla uchodźców. Na poziomie politycznym, legislacyjnym i organizacyjnym podjęto działania mające na celu powszechne włączanie uchodźców do życia w polskim społeczeństwie poprzez ułatwienia i zachęty do podejmowania nowych lub przerwanych przez wojnę ról społecznych i ekonomicznych, zaniechanie relokacji czy tworzenia obozów dla uchodźców w pobliżu przejść granicznych. Prowadzono też koordynowaną przez UE albo organizacje międzynarodowe pomoc w docelowej destynacji uchodźców (Firlit-Fesnak, 2022).

Napływ uciekinierów z Ukrainy, do jakiego doszło po 24 lutego 2022 r., pokazał, że Polska stała się państwem odgrywającym najważniejszą rolę w przyjmowaniu uchodźców szukających schronienia przed wojną i udzielaniu im opieki i pomocy. Doświadczenia te potwierdzają istnienie ogromnego kapitału solidarności społecznej i pomimo licznych trudności czy problemów – sprawność działania systemu zarządzania kryzysowego. Stanowią też swoistą praktyczną formę weryfikacji obowiązujących procedur działania na przyszłość, ponieważ współczesne środowisko bezpieczeństwa ulega ciągłym przeobrażeniom, a pojawiające się ryzyko i zagrożenia multiplikują się i stawiają coraz to nowe i trudniejsze wyzwania.

Bibliografia

- Braw, E. (2021). *Stop calling what's happening with Belarus a migration crisis, Politico*. <https://www.politico.eu/article/belarus-border-migration-geopolitical-crisis-nato-eu/>

- Dahl, M., Dziudziuka, A. (2017). Państwa Unii Europejskiej wobec kryzysu imigracyjnego z 2015 roku, *Unia Europejska*, 3(244).
- Echo Dnia, 4.03.2022. <https://echodnia.eu/podkarpackie/stalowa-wola-bedzietymczasowym-centrum-przyjec-dzieci-z-ukrainy-w-polsce/ar/c1-16082237>
- Feliksiak, M., Roguska, B. (red.). (2022). Polacy wobec rosyjskiej inwazji na Ukrainę. *Komunikat z Badania CBOS*, 38. https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K_038_22.PDF
- Firlit-Fesnak, G. (2022). Działania administracji publicznej wobec uchodźców wojennych z Ukrainy w Polsce – pierwszy miesiąc budowania systemu pomocy, W: G. Firlit-Fesnak, E. Jaroszevska, Ł. Łotocki, J. Łukaszewska-Bezulska, M. Ołdak, P. Zawadzki, C. Żołędowski, T. Żukowski (oprac.), *Inwazja Rosji na Ukrainę. Społeczeństwo i polityka wobec kryzysu uchodźczego w pierwszym miesiącu wojny, Raport roboczy – Working Paper Katedry Polityki Społecznej* (s. 10–22). Uniwersytet Warszawski.
- Firlit-Fesnak, G., Jaroszevska, E., Łotocki, Ł., Łukaszewska-Bezulska, J., Ołdak, M., Zawadzki P., Żołędowski, C., Żukowski T. (oprac.). (2022). *Inwazja Rosji na Ukrainę. Społeczeństwo i polityka wobec kryzysu uchodźczego w pierwszym miesiącu wojny, Raport roboczy – Working Paper Katedry Polityki Społecznej*. Uniwersytet Warszawski.
- Fraszka, B. (2021). *Sytuacja na granicy polsko-białoruskiej: przyczyny, aspekt geopolityczny, narracje*. <https://warsawinstitute.org/pl/sytuacja-na-granicy-polsko-bialoruskiej-przyczyny-aspekt-geopolityczny-narracje/>
- Główne wyzwania dla UE, migracja oraz sytuacja gospodarcza i społeczna*. http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2015/2015parlemeter/EB841_synt_conso_plpdf
- Human Right Watch (2022). *Poland: Trafficking, exploitation risks for refugees, security measures, systems to address gender-based violence urgently needed*, April 29. <https://www.hrw.org/news/2022/04/29/poland-trafficking-exploitation-risks-refugees>
- Isański, J., Nowak, M., Sereda, V., Vakhitova, H. (2022). Odbiór społeczny i integracja uchodźców z Ukrainy. *Raport Badawczy UKREF, I*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.28450.91845>
- Lubiewski, P. (2016). *Nielegalna imigracja. Zagrożenia bezpieczeństwa*. Cz. 1. Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie.
- Narodowy Fundusz Zdrowia, nfm.gov.pl, *Pomoc medyczna dla obywateli Ukrainy – zasady udzielania i rozliczania świadczeń*, 26.02.2022. <https://www.nfm.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/pomoc-medyczna-dla-obywateli-ukrainy-zasady-udzielania-i-rozliczania-swiadczen,8149.html>
- Operational Data Portal (b.d.). Pobrano 17.06.2022 z: <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>
- Pacek, M. (2020). Polish migration Policy in the context of the migration crisis. *Studia Europejskie*, 24(3), s. 85–108. <https://doi.org/10.33067/se.3.2020.5>
- Paliś, B. (2018). Polityka migracyjna a ekonomiczne znaczenie imigracji i emigracji w opinii ekspertów. *Współczesne Problemy Ekonomiczne*, 1(16), 17–37. <https://doi.org/10.18276/wpe.2018.16-02>

- Podgórzeńska, R. (2019). The issue of securitization of the refugee. Problem in the Polish political debate. *Polish Political Science Yearbook*, 1(48), 67–89. <http://dx.doi.org/10.15804/ppsy2019104>
- Prawo.pl, 11.05.2022. <https://www.prawo.pl/samorzad/koszty-utrzymywania-punktow-recepcyjnych,515059.html>
- Punkty recepcyjne dla obywateli Ukrainy na terenie województwa lubelskiego*, Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, 24.02.2022. <https://www.lublin.uw.gov>
- Raczyński, R. (2015). Wpływ migracji międzynarodowych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka*, 2, 13–30.
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej. gov.pl, 24.02.2022. <https://www.gov.pl/web/mswia/minister-kaminski-wszystkim-naszym-ukrainskim-braciom-okazemy-solidarnosc-i-wsparcie>
- Starzyk, A. (2016). Kryzys imigracyjny a sytuacja partii prawicowych w Grupie Wyszehradzkiej w 2015 roku. *Wrocławskie Studia Politologiczne*, 20, s. 109–123, <https://doi.org/10.19195/1643-0328.20.8>
- Straż Graniczna (b.d.). Pobrano 14.06.2022 z: <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/9881,Wjazd-uchodzcow-z-Ukrainy-do-Polski.html> [dostęp 14.06.2022].
- Twitter Mariusz Kamiński (b.d.). Pobrano 29.06.2022 z: https://twitter.com/Kaminski_M_/status/1492809311034163200?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1492809311034163207Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Esl_c10&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.pap.pl%2Faktualnosci%2Fnews2C10783602Cszef-mswia-przygotowujemy-sie-na-naplyw-uchodzcow-z-ukrainy.html
- Twitter Straż Graniczna (b.d. a). Pobrano 14.06.2022 z: https://twitter.com/Straz_Graniczna/status/1507258406511464481?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Etweet
- Twitter Straż Graniczna (b.d. b). Pobrano 18.06.2022 z: https://twitter.com/Straz_Graniczna/status/1538398211794141186?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1538398211794141187Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Esl_c10&ref_url=https%3A%2F%2F300gospodarka.pl%2Fnews%2Fuchodzcy-z-ukrainy-w-polsce-liczba
- Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*. Dz.U. 2022, poz. 583.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*. Dz.U. 2021, poz. 735, tj.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*. Dz.U. 2022, poz. 135.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*. Dz.U. 2007, Nr 89 poz. 590.
- Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej*. Dz.U. 2021, poz. 1992.
- Wicha, A. (2021). The imposition of the state of emergency on the part of Poland in 2021 due to the border migration crisis with Belarus. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Sectio M*, 6, s. 83–96, <https://doi.org/10.17951/bc.2021.6.4.83-96>.

- Wojdat M., Cywiński P. (2022). *Raport „Miejska gościnność: wielki wzrost, wyzwania i szanse”*. <https://metropolie.pl/arttykul/raport-miejska-goscinnosc-wielki-wzrost-wyzwania-i-szanse>
- Wprost, [wprost.pl](https://www.wprost.pl), *Wojna na Ukrainie. Wystąpienie Szczerskiego przed ONZ. „Chcę oddać hold tej kobiecie”*, 28.02.2022. <https://www.wprost.pl/swiat/10639963/wojna-na-ukrainie-wystapienie-szczerskiego-przed-onz-chce-oddac-hold-tej-kobiecie.htm>
- Żołądowski, C. (2022). Nowi uchodźcy w Europie. Przemieszczenia zewnętrzne z Ukrainy między 24.02. i 24.03.2022 r. W: G. Firlit-Fesnak, E. Jaroszevska, Ł. Łotocki, J. Łukaszewska-Bezulska, M. Ołdak, P. Zawadzki, C. Żołądowski, T. Żukowski (oprac.), *Inwazja Rosji na Ukrainę. Społeczeństwo i polityka wobec kryzysu uchodźczego w pierwszym miesiącu wojny, Raport roboczy – Working Paper Katedry Polityki Społecznej* (s. 4–9). Uniwersytet Warszawski.