

Prawno-administracyjne uregulowania udzielania ochrony cudzoziemcom na terytorium Polski a stan faktyczny

Legal and administrative regulation of granting protection to foreigners on the territory of Poland and the facts

Abstract

The author in the presented article introduces legal and administrative regulations for granting protection to foreigners on the territory of Poland. The author does this by analyzing the applicable legal provisions relating to this matter, and also indicates statistical data and examples of the application of the analyzed provisions in practice by the competent administrative authorities. It should be stated that despite very broad and fairly precisely described forms of assistance to foreigners seeking for various reasons protection and seeking assistance in the Republic of Poland, the data provided indicate a decline in the applications for granting asylum or other forms of assistance.

Keywords

the protection of foreigners, administrative authorities, forms of assistance

1. Wstęp

Rzeczpospolita Polska jako członek Unii Europejskiej i państwo, które niejako łączy Europę Wschodnią z Europą Zachodnią, zarówno dzisiaj, jak i w przyszłości będzie państwem, którego granice będą starali się przekroczyć nie tylko imigranci ekonomiczni (obecnie w głównej mierze zmierzający dalej na Zachód), ale także ludzie szukający bezpiecznego azylu od wojen i prześladowań, na które cierpieli w swojej dotychczasowej ojczyźnie. Na organy władz publicznych, w szczególności na organy administracji publicznej, został nałożony obowiązek realizacji zadań wynikających z opieki nad tego typu imigrantami sprowadzający się w głównej mierze do realizacji polityki azylowej wobec cudzoziemców.

Należy wskazać, że w dzisiejszych czasach jest to zadanie szczególnie złożone i skomplikowane. Z jednej strony organy administracji publicznej powinny czuwać nad jak najpełniejszym zapewnieniem ochrony na rzecz cudzoziemców, którzy występują o ochronę azylową, z drugiej natomiast organy władz publicznych muszą, także współpracując z innymi państwami UE, stworzyć skuteczne i sprawne mechanizmy zwalczania ogromnej fali nielegalnej imigracji, która stała się jednym z głównych wyzwań stojących obecnie przed Zjednoczoną Europą.

Administracja publiczna powinna z jednej strony zabezpieczać granice zewnętrzne Polski i granice zewnętrzne UE, tzw. Strefy Schengen, a z drugiej strony obejmować właściwą opieką cudzoziemców, którzy z różnych względów starają się o ochronę prawną na terytorium RP.

W pracy przedmiotowej analizie zostaną poddane głównie uregulowania prawa publicznego odnoszące się do udzielania ochrony cudzoziemcom na terytorium Polski oraz zostaną wskazane niektóre przykłady funkcjonowania tych regulacji w rzeczywistości. Należy bowiem podkreślić, że ochrona azylowa udzielana cudzoziemcom ma wieloaspektowy i zróżnicowany charakter.

2. Podstawy prawne obowiązku udzielania ochrony na rzecz cudzoziemców na terytorium RP

Należy zaznaczyć, że przyznanie azylu bądź świadczenie innej ochrony na rzecz cudzoziemców przez władze państwa ma charakter dyskrecjonalny. Co więcej, zarówno sposób regulacji procedury azylowej, jak i warunki udzielania azylu są wyłącznymi uprawnieniami władz publicznych¹, jednakże członkostwo Polski w różnych organizacjach międzynarodowych i ponadnarodowych wymusza na władzach RP respektowanie wykonywania określonych norm międzynarodowych odnoszących się do kwestii udzielania ochrony cudzoziemcom, którzy o taką pomoc wystąpią.

Podstawowe regulacje odnoszące się do prawnej ochrony cudzoziemców na terytorium RP oraz zadania władz publicznych z tym związane można odnaleźć zarówno w Konstytucji RP², jak i w umowach międzynarodowych odnoszących się do opieki nad cudzoziemcami, których stroną jest RP. Oczywiście należy także pamiętać o odpowiednich regulacjach wynikających z prawa wspólnotowego.

¹ R. Wieruszewski, *Polski system uchodźczy – ewolucja regulacji prawnych*, [w:] T. Gardocka, J. Sobczak (red.), *Uchodźcy w Polsce i Europie. Stan prawny i rzeczywistość*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 78 i n.

² T.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946 z późn. zm.

Jeśli chodzi o normy konstytucyjne, to istotny jest tutaj art. 56 Konstytucji RP, który w ustępie pierwszym wskazuje, że cudzoziemcy mogą korzystać z prawa azylu w Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie. Ustęp drugi wspomnianego przepisu Konstytucji wskazuje, że cudzoziemcowi, który w Rzeczypospolitej Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi RP umowami międzynarodowymi. Cytowany przepis z jednej strony, zdaniem przedstawicieli doktryny, określa gwarancje wolności oraz praw człowieka i obywatela związane z korzystaniem z prawa azylu oraz ze statusem uchodźcy³, z drugiej strony wskazuje właśnie na źródła prawa krajowego i międzynarodowego, które określają kwestie azylowe⁴. Stanowiąc o prawie azylu, art. 56 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje, że cudzoziemcy mogą korzystać z prawa azylu w Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie. Prawo azylu to prawo państwa do udzielenia na swoim terytorium schronienia osobie ściganej w swoim kraju za działalność polityczną⁵. Niektórzy przedstawiciele doktryny wskazują, że takie pojęcie azylu jest zbyt wąskie. Omawiany przepis Konstytucji RP nie zawęża bowiem możliwości uzyskania azylu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wyłącznie do osób prześladowanych za działalność polityczną⁶. Inni przedstawiciele doktryny wskazują, że istota prawa azylu polega na udzieleniu osobie niemającej obywatelstwa polskiego schronienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, polegającego na prawie wjazdu i stałego pobytu na tym terytorium na warunkach określonych w ustawie, z poszanowaniem uregulowań wynikających z wiążących umów międzynarodowych. Tak rozumiany azyl jest niekiedy w piśmiennictwie określany jako azyl terytorialny – dla odróżnienia od azylu dyplomatycznego⁷. Udzielając cudzoziemcowi azylu, Rzeczpospolita Polska przejmuje nad azylantem władzę suwerenną i ponadto zobowiązuje się do udzielenia mu szerszego zakresu ochrony aniżeli ochrona gwarantowana innym cudzoziemcom przebywającym na terytorium Polski⁸.

Jeśli chodzi o wiążące władze RP umowy międzynarodowe odnoszące się do kwestii ochrony udzielanej cudzoziemcom, to także należy wskazać na normy prawa międzynarodowego oraz traktaty UE.

Należy wskazać także na treść art. 14 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka przyjętej podczas Trzeciej Sesji Ogólnego Zgromadzenia ONZ w Paryżu,

³ B. Nita-Świątłowska, *Art. 56*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz. T. 1.*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1339 i n.

⁴ *Ibidem*, s. 1340.

⁵ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 67 i n.

⁶ B. Nita-Świątłowska, *op. cit.*, s. 1140 i n.

⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 338 i n.

⁸ B. Nita-Świątłowska, *op. cit.*, s. 1140 i n.; A. Florczak, *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013, s. 31.

uchwalonej 10 grudnia 1948 r., zgodnie z którą: „Każdy człowiek ma prawo ubiegać się o azyl i korzystać z niego w innym kraju w razie prześladowania”⁹.

Odnosnie do norm międzynarodowych, kluczowe znaczenie ma m.in. Konwencja dotycząca statusu uchodźców, która została przyjęta na konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Genewie 28 lipca 1951 roku¹⁰. Uzupełnieniem konwencji, która w zamysle miała głównie odnosić się do kwestii zagwarantowania praw uchodźców przemieszczających się na po II wojnie światowej w Europie, był dodatkowy Protokół dotyczący statusu uchodźców z dnia 31 stycznia 1967 roku w Nowym Jorku¹¹. We wskazanej Konwencji genewskiej została zawarta definicja uchodźcy; zgodnie z art. 1 tejże Konwencji termin uchodźca stosuje się do osoby, która w rezultacie zdarzeń, jakie nastąpiły przed dniem 1 stycznia 1951 r., oraz na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, a nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się – na skutek podobnych zdarzeń – poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa. Natomiast Protokół nowojorski jest umową międzynarodową w zasadzie niezależną od Konwencji genewskiej, jednakże jest z nią integralnie związany¹². Art. 1 Protokołu nieco modyfikuje definicję uchodźcy z Konwencji, mianowicie wyłączył z Konwencji zapis: „na skutek zdarzeń, które nastąpiły przed dniem 1 stycznia 1951 r.” oraz zapis „na skutek podobnych zdarzeń”. Należy wskazać, że generalnie przedmiotowa Konwencja genewska dotyczy uchodźców, którzy przebywają w sposób stały i legalny na terytorium państwa będącego stroną Konwencji, a zatem tych cudzoziemców, którym dane państwo, na terenie którego się znajdują, nadało status uchodźców, oraz tych, którzy posiadają dokument podróży przewidziany umową. Jak wskazuje doktryna, gdy w postanowieniu konwencji mowa jest tylko o uchodźcy, można przyjąć, że w tym zakresie regulowany jest status także tych osób, które o ochronę dopiero się ubiegają, gdyż co do zasady przyjmuje się deklaratoryjny status uchodźcy¹³. Konwencja w zasadzie wyznacza jedynie zasadniczy i minimalny standard ochrony

⁹ Tekst Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, [w:] M. Zubik (red.), *Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2008, s. 13 i n.

¹⁰ Konwencja genewska weszła w życie 22 kwietnia 1954 roku. Tekst Konwencji dotyczącej statusu uchodźców [w:] M. Zubik (red.), *op. cit.*, s. 527 i n.

¹¹ Tzw. Protokół Nowojorski wszedł w życie 4 października 1976 roku. Tekst Protokołu dotyczącego statusu uchodźców – *ibidem*, s. 541 i n. Należy wskazać, że Polska zobowiązała się przestrzegać Konwencji genewskiej i Protokołu nowojorskiego w 1991 roku.

¹² B. Kowalczyk, *Polski system azylowy*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2014, s. 22 i n.

¹³ *Ibidem*, s. 23 i n.

uchodźców przez państwa-strony Konwencji i Protokołu. Zatem poszczególne państwa mogą w swoich krajowych regulacjach przyjmować rozwiązania np. bardziej korzystne dla uchodźców.

Równocześnie należy wspomnieć także o przepisach prawa międzynarodowego europejskiego, a mianowicie o Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, która została sporządzona w Rzymie w dniu 4 listopada 1951 roku¹⁴. Wspomniana Konwencja wraz z Protokołami dodatkowymi tworzy trzon europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Choć w samej Konwencji nie można doszukać się norm mówiących wprost o traktowaniu uchodźców na terytorium państw-stron Konwencji, to interpretacja treści zarówno norm samej Konwencji, jak i Protokołów dodatkowych z całą pewnością pozwala na zastosowanie jej także w stosunku do cudzoziemców i uchodźców przebywających na terytorium państw-stron. Zgodnie ze zdaniem pierwszym w art. 1 Konwencji prawo każdego człowieka do życia jest chronione przez ustawę. Natomiast w protokole art. 14 dotyczącym zakazu dyskryminacji jest mowa o tym, że korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn. Natomiast przepisem odnoszącym się w sposób bardziej konkretny, ale także abstrakcyjny, jest art. 4 Protokołu nr 4, który wskazuje, że zbiorowe wydalanie cudzoziemców jest zabronione. Jak wskazuje doktryna w Konwencji, trudno doszukiwać się przepisów bardziej bezpośrednio odnoszących się do kwestii ochrony cudzoziemców przebywających na terytorium państw-stron, choćby w zakresie zapisania w Konwencji prawa do azylu. Mimo postulatu umieszczenia zapisów odnoszących się do tych kwestii w ostateczności nie zostały one zapisane¹⁵.

Jednocześnie wartym wspomnienia w zakresie prawa do ochrony uchodźczej jest aktywność Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, który w swoim dość licznym orzecznictwie w tej kwestii bardzo często posługuje się wykładnią art. 3 Konwencji, który mówi, że nikt nie może być poddany torturom ani nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu¹⁶.

¹⁴ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

¹⁵ Zob.: T. Iwiński, *Problematyka uchodźcza w działalności Rady Europy*, [w:] *Ochrona uchodźców. Dziesiąta rocznica przystąpienia Polski do Konwencji genewskiej*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2002, s. 140 i n.

¹⁶ Zob. orzeczenie Izby (Sekcja IV) ETPC z 28 czerwca 2011 r., skargi nr 8319/07 i 11449/07 *Sufi i Elmi przeciwko Wielkiej Brytanii* oraz orzeczenie Wielkiej Izby ETPC z 21 stycznia 2011 r., skarga nr 20696/09 *M.S.S przeciwko Belgii i Grecji*, za: oprac. M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał praw Człowieka. Wybór orzeczeń z 2011*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 90 i n.

Oczywiście należy także wspomnieć o regulacjach prawa wspólnotowego, które odnoszą się do kwestii związanych z prawną ochroną cudzoziemców na terytorium państw członkowskich UE. Warto wskazać, że w Unii nastąpił proces „uwspólnotowienia” polityki azylowej. Traktat z Amsterdamu podpisany w dniu 2 października 1997 r.¹⁷ dokonał radykalnej zmiany w polityce azylowej poprzez określenie prawnych i instytucjonalnych ram współpracy państw członkowskich w zakresie kwestii takich jak wydawanie wiz, udzielanie azylu czy kwestii imigrantów, tworząc regulacje nazywane „przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. Kolejny Traktat z Lizbony podpisany 13 grudnia 2007 r.¹⁸ również kładł nacisk na zwiększenie unifikacji wspólnej polityki azylowej Unii. W prawie unijnym podstawę do rozwoju wspólnej polityki w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i ochrony tymczasowej stanowi art. 78 TfUE, zamieszczony w Rozdziale 2 TfUE – Polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji, będący wyodrębnioną jednostką redakcyjną w ramach Tytułu V – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Części trzeciej. Należy jednak pamiętać, że wskazany przepis nie wywołuje skutku bezpośredniego¹⁹. Generalnie wszystkie kolejne Traktaty dążą do wprowadzenia coraz bardziej i skutecznego, lepiej działającego systemu określanego mianem Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (WESA). Należy podnieść, że te zadania stały się kompetencją instytucji unijnych WESA, które zostały wcielone do I i III filaru Unii. Jak wskazuje doktryna, przeniesienie niektórych zagadnień do filaru I i III UE nie było zabiegiem czysto technicznym, lecz miało znaczenie praktyczne, zwłaszcza w kwestii procedur podejmowania decyzji oraz możliwości egzekwowania ustanowionego prawa²⁰. Zgodnie z ust 1 art. 78 TfUE Unia rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, mającą na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz zapewnienie przestrzegania zasady *non-refoulement*. Polityka ta musi być zgodna z Konwencją genewską z dnia 28 lipca 1951 r. i Protokołem z dnia 31 stycznia 1967 r. dotyczącymi statusu uchodźców, a także z innymi odpowiednimi traktatami. Natomiast zgodnie z ust 2 art. 78 do celów ustępu 1 Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki dotyczące wspólnego europejskiego systemu azylowego obejmującego:

- a) jednolity status azylu dla obywateli państw trzecich, obowiązujący w całej Unii;

¹⁷ Dz. Urz. WE C 340 z 1997 r.

¹⁸ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569; dalej: TFUE.

¹⁹ K. Strąk, *Art. 78 TfUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 1133 i n.

²⁰ I. Oleksiewicz, *Polityka Migracyjna jako forma ochrony praw człowieka*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Ewolucja i uwarunkowania europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, Toruń 2012, s. 241 i n.

- b) jednolity status ochrony uzupełniającej dla obywateli państw trzecich, którzy nie uzyskawszy azylu europejskiego, wymagają międzynarodowej ochrony;
- c) wspólny system tymczasowej ochrony wysiedleńców na wypadek masowego napływu;
- d) wspólne procedury przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu lub ochrony uzupełniającej;
- e) kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu lub ochrony uzupełniającej;
- f) normy dotyczące warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą;
- g) partnerstwo i współpracę z państwami trzecimi w celu zarządzania.

Wskazane zapisy w traktatach miały doprowadzić do wprowadzenia i wdrożenia WESA, które znalazło swoje odzwierciedlenie w unijnym prawie wtórnym poprzez uchwalenie: Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu²¹, Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca²², ale także Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielenia i cofania ochrony międzynarodowej²³ czy w końcu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową²⁴. Należy wskazać, że przepisy wspólnotowe są na tyle istotne, ponieważ bardzo często mają bezpośrednie odzwierciedlenie w przepisach krajowych poszczególnych państw członkowskich.

Jeśli natomiast chodzi o przepisy krajowe, to kluczowe są tutaj dwa akty prawne. Pierwszym aktem prawnym, który reguluje te kwestie, jest wielokrotnie zmieniana i nowelizowana ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (u.u.o.c.t.)²⁵. Zgodnie z art. 1 przedmiotowa ustawa określa zasady, warunki i tryb udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz organy właściwe w tych sprawach. Drugim aktem prawnym, który odnosi się do tych zagadnień, jest ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach

²¹ Dz. U. UE L 132 z 29.5.2010 r.

²² Dz. U. UE L 180 z 29.6.2013 r.

²³ Dz. U. UE L 180 z 29.6.2013 r.

²⁴ Dz. U. UE L 181 z 29.6.2013 r.

²⁵ Dz. U. z 2003 r. Nr 128, poz. 1176 z późn. zm.

(u.c.)²⁶. Zgodnie z art. 1 przedmiotowa ustawa określa zasady i warunki wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ich przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu z niego, tryb postępowania oraz organy właściwe w tych sprawach.

3. Formy ochrony cudzoziemców przewidziane w prawie polskim

Przepisy krajowe odnoszące się do kwestii zapewnienia ochrony na terytorium RP tworzą pewien system ochrony w zakresie udzielania ochrony cudzoziemcom. Przepisy prawa publicznego odnoszące się do tych kwestii zostały uregulowane we wskazanych powyżej ustawach. Przedmiotowe akty zawierają szereg szczegółowych zapisów odnoszących się do udzielania ochrony uchodźcom na terytorium RP. W szczególności przepisy u.u.o.c.t. regulują właściwe organy związane z zapewnianiem ochrony uchodźcom, ale także zasady, warunki i tryb udzielania ochrony. Jak wskazuje doktryna, jednym z podstawowych celów ww. ustawy jest dostosowanie polskiego prawa do obowiązujących w tym zakresie standardów prawnych Unii Europejskiej²⁷.

Zgodnie z przepisami u.u.o.c.t organem właściwym do spraw związanych z uchodźcami jest Szef Urzędu ds. Cudzoziemców. Szef Urzędu ds. Cudzoziemców jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu z niego, nadawania statusu uchodźcy, udzielania cudzoziemcom azylu, wyrażania zgody na pobyt tolerowany oraz udzielania ochrony czasowej, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych dla innych organów²⁸. W założeniu ustawodawcy ten organ administracji państwowej powstał, by zapewnić kompleksową i profesjonalną obsługę w zakresie legalizacji pobytu i udzielania ochrony cudzoziemcom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Nadzór nad Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Jeśli chodzi o uprawnienia Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, to do głównego zakresu jego działań należy szereg przyznanych mu uprawnień związanych z określeniem legalnego pobytu i pomocy dla cudzoziemców na terytorium RP. I tak w zakresie uprawnień dyskrecjonalnych w zakresie ochrony udzielanej cudzoziemcom organowi temu wg u.u.o.c.t. powierzono m.in. nadawanie i pozbawianie statusu uchodźcy,

²⁶ T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 60 z późn. zm.

²⁷ Zob.: K. Cuadrat-Grzybowska, *Nowe prawo o cudzoziemcach*, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 21, s. 29 i n.

²⁸ Źródło: strona internetowa Urzędu do Spraw Cudzoziemców – struktura organizacyjna, <https://udsc.gov.pl/urzadz/1-3-struktura-organizacyjna/szef-urzedu/> [dostęp 13.11.2018 r.].

udzielanie i pozbawianie azylu, udzielanie i cofanie zgody na pobyt tolerowany, udzielanie ochrony czasowej, legalizację pobytu cudzoziemca, udzielanie pomocy cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy. Ponadto Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców może nakładać kary administracyjne na przewoźników, przedłużać okres pobytu cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w strzeżonym ośrodku lub areszcie, ale także wykonywać szereg innych czynności związanych m.in. z pozyskiwaniem, gromadzeniem, analizowaniem oraz udostępnianiem informacji o krajach pochodzenia cudzoziemców, a także zadaniami takimi jak opracowywanie na podstawie krajowego zbioru rejestrów i ewidencji w sprawach cudzoziemców danych statystycznych i ich udostępnianie, wytwarzanie i personalizowanie dokumentów wydawanych cudzoziemcom, kontrola wykonywanych przez wojewodów zadań w zakresie zgodności ich działania z prawem oraz polityką w dziedzinie migracji i uchodźstwa. Ponadto szef Urzędu zajmuje się współpracą z instytucjami UE w zakresie działania Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Oczywiście Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców współpracuje także z innymi organami i władzami publicznymi w zakresie udzielania ochrony cudzoziemcom. Takimi organami są m.in. wojewodowie, Komendant Główny Straży Granicznej wraz Komendantami placówek Straży Granicznej, Policja i inne formacje i służby²⁹.

Jak wskazują organy odpowiedzialne za zadania w zakresie udzielania ochrony uchodźcom, Polska stosuje tzw. jednolitą procedurę azylową. W toku postępowania o nadanie statusu uchodźcy i udzielenie ochrony międzynarodowej bada się nie tylko spełnianie warunków do uznania za uchodźcę, ale także – w razie stwierdzenia, że nie są one spełnione – inne okoliczności skutkujące ochroną przed wydaleniem. Cudzoziemcowi, który nie kwalifikuje się do uznania za uchodźcę, lecz który w przypadku powrotu do kraju pochodzenia może być narażony na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy, udziela się ochrony w postaci ochrony uzupełniającej. Ochrona międzynarodowa może być również udzielona cudzoziemcom przesiedlonym do Polski z krajów trzecich czy też relokowanym z innych państw członkowskich Unii Europejskiej³⁰.

²⁹ Zgodnie z art. 5 u.u.o.c.t. Organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji lub postanowienia wydane- go na podstawie ustawy, jeżeli wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochro- ny bezpieczeństwa i porządku publicznego.

³⁰ Zob. Informacja Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o stosowaniu w roku 2015 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2003 r. Nr 128, poz. 1176 z późn. zm.) w zakresie realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynika- jących z Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców oraz Protokołu nowojorskiego dotyczącego statusu uchodźcy, s. 2 i n. (dalej: Informacja); źródło: strona internetowa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, <https://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/raport-roczny-ochrona-miedzynarodowa/2015-2/> [dostęp 13.11.2018 r.].

4. Prawne przesłanki udzielania ochrony cudzoziemcom a stan faktyczny

W art. 3 u.u.o.c.t. ustawodawca wskazał cztery tryby udzielania ochrony cudzoziemcom: uzyskanie statusu uchodźcy, uzyskanie azylu, uzyskanie zgody na pobyt tolerowany oraz uzyskanie ochrony czasowej. W myśl art. 13 ust 1 u.u.o.c.t. cudzoziemcowi nadaje się status uchodźcy, jeżeli na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju. W art. 13 ust. 3 pkt 1 następuje sprecyzowanie terminu prześladowanie, zgodnie z którym prześladowanie ze względu na swoją istotę lub powtarzalność musi stanowić poważne naruszenie praw człowieka, w szczególności praw, których uchylenie jest niedopuszczalne zgodnie z art. 15 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, lub zgodnie z ust. 2 tegoż artykułu musi być kumulacją różnych działań lub zaniechań, w tym stanowiących naruszenie praw człowieka, których oddziaływanie jest równie dotkliwe jak prześladowania, o których mowa w pkt 1. Dodatkowo art. 14 ustawy zawiera definicje pojęć, które organ powinien wziąć pod uwagę przy ocenie powodów prześladowania, jakie deklaruje dany cudzoziemca. Tymi pojęciami są np.: rasa, religia, narodowość, przekonania polityczne. Jednakże jak podnoszą niektórzy, jak np. T. Gardocka i Ł. Majewski, krytykują definicje, które znalazły się w tym artykule, uznając je za kuriozalne – jako definicje niewiele określające i z żadnego punktu widzenia nieodpowiadające ani potocznemu, ani naukowemu rozumieniu definiowanego terminu³¹. Jednak można przyjąć, że wskazane definicje precyzują zakres znaczeniowy i mają pewne znaczenie dla jednolitego stosowania prawa³².

Zgodnie z przepisami u.u.o.c.t status uchodźcy w RP nadaje się cudzoziemcowi, który spełnia warunki do uznania za uchodźcę określone w Konwencji genewskiej i Protokole nowojorskim. Status ten nadaje się również małżonkowi i małoletniemu dziecku cudzoziemca, jeżeli są oni objęci wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy, oraz małoletniemu dziecku cudzoziemca, urodzonemu na terytorium RP³³. Jednakże zgodnie z art. 15 u.u.o.c.t. cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy, udziela się ochrony uzupełniającej, w przypadku gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez: orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji; tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo

³¹ Zob. T. Gardocka, Ł. Majewski, *Wydalenie niepożądanego cudzoziemca*, [w:] T. Gardocka, Ł. Majewski, *Uchodźcy w Europie. Stan prawny i rzeczywistość*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 187.

³² *Ibidem*, s. 187.

³³ D. Pudzianowska (red.), *Status cudzoziemca w Polsce wobec współczesnych wyzwań międzynarodowych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015, s. 26 i n.

karanie; poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego (i ze względu na to ryzyko wspomniany cudzoziemiec nie może lub nie chce korzystać z ochrony kraju pochodzenia).

Oczywiście przepisy u.u.o.c.t przewidują także warunki odmowy uznania danej osoby za uchodźcę. Zgodnie z art. 20 ust 1. u.u.o.c.t cudzoziemcowi odmawia się udzielenia ochrony uzupełniającej, jeżeli: nie istnieje rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy; istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że:

- a) zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 3 lit. a lub b;
- b) popełnił na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zbrodnię lub popełnił poza tym terytorium czyn, który jest zbrodnią według prawa polskiego;
- c) stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub społeczeństwa.

Natomiast zgodnie z art. 20 ust. 2 udzielenia ochrony uzupełniającej odmawia się także cudzoziemcowi, wobec którego istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że podlegał albo w inny sposób brał udział w popełnieniu zbrodni lub czynów, o których mowa w ust. 1 pkt 2 lit. b lub w art. 19 ust. 1 pkt 3 lit. a lub b.

Artykuł 20 ust. 3 stanowi, że cudzoziemcowi, który przed przybyciem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej popełnił inny niż określony w ust. 1 pkt 2 lit. b lub w art. 19 ust. 1 pkt 3 lit. a lub b czyn, który jest przestępstwem według prawa polskiego zagrożonym karą pozbawienia wolności, można odmówić udzielenia ochrony uzupełniającej, jeżeli opuścił on kraj pochodzenia wyłącznie w celu uniknięcia kary.

Jednocześnie przepisy ustawy dotyczącej udzielania ochrony przewidują możliwość pozbawienia statusu uchodźcy. Zgodnie z art. 21 ust. 1 u.u.o.c.t cudzoziemca pozbawia się statusu uchodźcy, jeżeli po nadaniu tego statusu właściwy organ stwierdził, że cudzoziemiec: dobrowolnie ponownie przyjął ochronę państwa, którego jest obywatelem; utracił obywatelstwo kraju pochodzenia, ponownie dobrowolnie je przyjął; przyjął nowe obywatelstwo i korzysta z ochrony państwa, którego obywatelstwo przyjął; ponownie dobrowolnie osiedlił się w państwie, które opuścił lub poza którego granicami przebywał z powodu obawy przed prześladowaniem; nie może dłużej odmawiać korzystania z ochrony państwa, którego jest obywatelem, z powodu ustania okoliczności, w związku z którymi uzyskał status uchodźcy, i nie przedstawił przekonujących powodów związanych z prześladowaniami, w związku z którymi uzyskał ten status, lub innych powodów uzasadnionej obawy przed prześladowaniem, uzasadniających jego odmowę korzystania z ochrony państwa, którego obywatelstwo posiada; będąc bezpaństwowcem, może powrócić do państwa, w którym miał poprzednio stałe miejsce zamieszkania, z powodu ustania okoliczności, w związku z którymi uzyskał status uchodźcy, i nie przedstawił przekonujących powodów związanych z prześladowaniami,

w związku z którymi uzyskał ten status, lub innych powodów uzasadnionej obawy przed prześladowaniem, uzasadniających jego odmowę powrotu do tego państwa; popełnił zbrodnię przeciwko pokojowi, zbrodnię wojenną lub zbrodnię przeciwko ludzkości w rozumieniu prawa międzynarodowego; jest winny działań sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych, określonymi w Preambule i art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych; zataił informacje lub dokumenty albo przedstawił fałszywe informacje lub dokumenty o istotnym znaczeniu dla nadania statusu uchodźcy.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 cytowanej ustawy pozbawienie statusu uchodźcy w sytuacji, o której mowa w ust. 1 pkt 5 lub 6, może nastąpić w przypadku: zmian okoliczności mających charakter na tyle znaczący i długotrwały, że dalsza obawa cudzoziemca przed prześladowaniem nie jest uzasadniona; gdy organy władzy publicznej kraju pochodzenia cudzoziemca, jak również ugrupowania lub organizacje, w tym organizacje międzynarodowe, kontrolujące ten kraj lub znaczną część jego terytorium, podjęły niezbędne środki w celu zapobieżenia prześladowaniom, w szczególności przez zapewnienie skutecznego systemu prawnego w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania czynów stanowiących prześladowania oraz karania za takie czyny, i zapewniają osobom prześladowanym dostęp do takich środków.

Jednocześnie art. 21 ust. 3 ustawy wskazuje, że cudzoziemca nie pozbawia się statusu uchodźcy z przyczyny, o której mowa w ust. 1 pkt 9, jeżeli nadal spełnia warunki posiadania tego statusu.

Jeśli chodzi o liczbę konkretnych rozstrzygnięć, jakich na podstawie powyżej przytoczonych przepisów wydały organy azylowe, to w 2015 r. złożono w Rzeczypospolitej Polskiej 4 927 wniosków o nadanie statusu uchodźcy/udzielenie ochrony międzynarodowej. Wnioskami tymi objęto 12 325 osób, co jest liczbą prawie dwukrotnie większą w porównaniu do roku poprzedniego, kiedy to o ochronę ubiegało się 6 625 osób³⁴. Jak podaje Prezes Urzędu w Informacji, największą grupę osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy/udzielenie ochrony międzynarodowej stanowili w 2015 r. obywatele Federacji Rosyjskiej – 7 989 osób (około 65% ogółu). Drugą najliczniejszą grupą cudzoziemców byli obywatele Ukrainy – 2 305 osób (około 19% ogółu). Ponadto o status uchodźcy/ochronę międzynarodową występowali najczęściej obywatele Tadżykistanu – 541 osób, Gruzji – 394 osoby, Syrii – 295 osób, Armenii – 195 osób i Kirgistanu – 147 osób³⁵.

Natomiast jeśli chodzi o wydawanie odmownych decyzji w sprawie przyznania statusu uchodźcy, to w 2015 r. w oparciu o wskazane powyżej przesłanki statusu uchodźcy pozbawiono 16 osób – 11 obywateli Afganistanu, 4 obywateli Iraku, 2 obywateli Federacji Rosyjskiej i 1 obywatela Somalii. Z kolei ochrony uzupełniającej pozbawionych

³⁴ *Ibidem*, s. 8 i n.

³⁵ Informacja..., s. 9 i n.

zostało 21 osób – wszystkie były obywatelami Federacji Rosyjskiej. Jak podaje Dyrektor Urzędu w zakresie cofania ochrony międzynarodowej widoczne są tendencje wzrostowe w porównaniu do roku 2014, w którym pozbawiono ochrony międzynarodowej 25 osób³⁶. W informacji organy azylowe wskazały jednocześnie, że w przypadku 2 877 osób wydano decyzje negatywne. Jest to poziom wyższy w porównaniu do roku 2014 (wówczas decyzje negatywne otrzymało 1 997 osób)³⁷.

5. Zasady przeprowadzania postępowania w sprawach udzielania ochrony międzynarodowej oraz pozbawiania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej a praktyka stosowania

Konkretne rozstrzygnięcia w zakresie nadania statusu uchodźcy wydaje Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Zgodnie z art. 23 ust. 1 u.u.o.c.t Szef Urzędu nadaje albo odmawia nadania statusu uchodźcy; udziela ochrony uzupełniającej albo odmawia jej udzielenia; pozbawia statusu uchodźcy albo ochrony uzupełniającej. Jednakże zgodnie z art. 26 ust. 1 cytowanej ustawy odpowiedni wniosek powinien zostać złożony osobiście na odpowiednim formularzu przez osobę ubiegającą się do organu Straży Granicznej, najczęściej Komendanta danej placówki Straży Granicznej. W wyjątkowych sytuacjach np. w sytuacji, gdy o wniosek ubiega się małoletni bez opieki, za taką osobę może złożyć wniosek kurator albo przedstawiciel organizacji międzynarodowej lub pozarządowej zajmującej się udzielaniem pomocy cudzoziemcom, w tym pomocy prawnej. Podobnie wniosek w imieniu małżonka może złożyć za pisemną zgodą jego współmałżonek. Tym samym można również sobie wyobrazić sytuację, że wniosek o nadanie statusu uchodźcy w imieniu cudzoziemca może złożyć np. zawodowy pełnomocnik procesowy na podstawie udzielonego mu przez cudzoziemca pełnomocnictwa³⁸.

Należy pamiętać, że złożone wnioski podlegają rozpatrzeniu przez Szefa Urzędu. W trakcie rozpatrzenia oceniane są pod względem formalnym i merytorycznym, w szczególności brane jest pod uwagę to, czy dana osoba spełnia warunki umożliwiające jej ubieganie się o przyznanie statusu uchodźcy na terenie RP. Jednak należy pamiętać, że wydanie statusu wymaga skutecznego złożenia i dalszego rozpatrzenia takiego wniosku. Aby tego dokonać, należy skutecznie złożyć odpowiedni wniosek w trakcie przekraczania

³⁶ *Ibidem*, s. 11.

³⁷ *Ibidem*, s. 11 i n.

³⁸ Mowa tutaj oczywiście o udzieleniu pełnomocnictwa szczególnego do dokonania konkretnych czynności prawnych w przedmiocie złożenia wniosku i ubiegania się o status uchodźcy. Równocześnie udzielone pełnomocnictwo w myśl art. 91 k.p.c. upoważnia do wykonywania wszystkich łączących się ze sprawą czynności procesowych, a więc także do sporządzenia odwołań i zaskarżenia wydanych przez organy azylowe decyzji.

granicy RP. Właśnie w kwestii możliwości skutecznego złożenia wniosku pojawiały się problemy ze strony organów granicznych, które są podstawą do składania licznych skarg zarówno przez cudzoziemców, jak i organizacje pozarządowe pomagające cudzoziemcom kierowanych m.in. do Rzecznika Praw Obywatelskich.

W skargach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich opisywane były przypadki cudzoziemców, którzy mieli kilkanaście razy bezskutecznie deklarować na granicy zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową, zanim ostatecznie zostali wpuszczeni do Polski i zanim przyjęte zostały od nich stosowne dokumenty. W związku z tymi skargami w wystąpieniu adresowanym do Komendanta Głównego Straży Granicznej Rzecznik zaapelował o podjęcie działań, które wyeliminują jakiegokolwiek prawdopodobieństwo, że zgłaszane przez skarżących trudności rzeczywiście są wynikiem postępowania funkcjonariuszy Straży Granicznej³⁹.

Przykładem takiego dyskrecjonalnego działania może być szeroko opisywany przez media w maju 2017 r. przypadek, kiedy to organizacje pozarządowe, a także Rzecznik Praw Obywatelskich, alarmowały, że na przejściu w Terespolu Straż Graniczna w bardzo wielu przypadkach – bezprawnie – odmawia wjazdu i przyjęcia wniosku o nadanie statusu uchodźcy. Takie liczne zdarzenia potwierdziła m.in. kontrola Rzecznika Praw Obywatelskich⁴⁰.

6. Konkluzje

Polskie uregulowania w zakresie udzielania ochrony cudzoziemcom stwarzają właściwym organom administracji publicznej możliwość udzielenia różnych form pomocy dla ubiegających się o nią cudzoziemców. Jednakże opisany powyżej przykład odmowy wjazdu i braku możliwości skutecznego złożenia wniosku o ochronę w praktyce wskazuje na pewne pozaprawne ograniczenia w dostępie do tej ochrony. Pomimo bardzo szerokich i dosyć precyzyjnie opisanych form pomocy cudzoziemcom szukającym z różnych względów ochrony i ubiegającym się o pomoc na terenie RP przytoczone dane wskazują na spadek rozpatrywanych pozytywnie wniosków o udzielenie azylu czy skorzystania z innych form pomocy. W ocenie autora przyczyn tego zjawiska należy

³⁹ Źródło: Cudzoziemcy ubiegający się o status uchodźcy – wytyczne Komendanta Głównego Straży Granicznej, strona internetowa Rzecznika Praw Obywatelskich, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/cudzoziemcy-ubiegajacy-sie-o-status-uchodzcy-wytyczne-komendanta-glownego-strazy-granicznej> [dostęp 30.11.2018 r.].

⁴⁰ Źródło: A. Gmiterek-Zabłocka, *Adwokaci chcieli pomóc Czechenom na granicy. Nie dostali na to szansy*, Wiadomości z kraju i ze świata – portal informacyjny Tokfm.pl, <http://www.tokfm.pl/Tokfm/7,102433,21511206,adwokaci-chcieli-pomoc-czechenom-na-granicy-nie-dostali-na.html> [dostęp 14.11.2018 r.].

upatrywać nie tylko w słabej i ciągle spadającej wydolności organów administracji publicznej wykonujących ustawowe zadania w tym zakresie, ale także w ogólnych tendencjach politycznych i negatywnych wypowiedziach czołowych polityków o uchodźcach, które nie pozostają niezauważone i bez wpływu na konkretne działania i rozstrzygnięcia organów administracji publicznej w stosunku do cudzoziemców ubiegających się ochronę w państwie członkowskim UE, jakim jest Polska.

