

Warszawa, 30 września 2014 r.

02/09/ACh/2014

KOMISJA EUROPEJSKA

Dyrekcja Generalna Sprawy Wewnętrzne

European Commission – DG Home Affairs

B-1049 Brussels

SKARGA

**W SPRAWIE NIEPRZESTRZEGANIA PRZEZ RZECZPOSPOLITĄ POLSKĄ
ZOBOWIĄZAŃ CIĄŻĄCYCH NA NIEJ Z MOCY TRAKTATÓW I PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ**

1. Skarżący:
Stowarzyszenie Interwencji Prawnej
2. Siedziba:
ul. Siedmiogrodzka 5 lok. 51, 01-204 Warszawa, Polska
3. Telefon, faks, email:
+48 22 621 51 65 / biuro@interwencjaprawna.pl
4. Przedstawiciel Skarżącego:
Witold Klaus – Prezes Zarządu
5. Rodzaj i miejsce działalności:
Stowarzyszenie Interwencji Prawnej jest organizacją pozarządową, której statutowym celem jest podejmowanie działań na rzecz przestrzegania praw człowieka i przeciwdziałanie nierównemu traktowaniu. Dążąc do wprowadzania zmian systemowych w prawie i polityce społecznej, bierzemy udział w konferencjach, konsultacjach aktów prawnych, komentujemy przepisy prawa, sporządzamy ekspertyzy i opinie, prowadzimy badania i monitoringi. Zajmujemy się także działalnością edukacyjną i informacyjną.
6. Państwo członkowskie, które zdaniem Skarżącego dopuściło się naruszenia prawa Unii Europejskiej:
Rzeczpospolita Polska
7. Przepisy prawa Unii Europejskiej, które zdaniem Skarżącego zostały naruszone przez państwo członkowskie:
 - **Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich (Dz. Urz. UE z dnia 13 grudnia 2005 r. L 326/13 – dalej: **dyrektywa 2005/85/WE**), w szczególności:**

- **Art. 15 ust. 2 dyrektywy 2005/85/WE** – „W przypadku negatywnej decyzji organu rozpatrującego, Państwa Członkowskie zapewniają, aby na wniosek przydzielona została bezpłatna pomoc lub reprezentacja prawna, z zastrzeżeniem przepisów ust. 3”.
- **Art. 43 dyrektywy 2005/85/WE** – „Państwa Członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do stosowania niniejszej dyrektywy najpóźniej do dnia 1 grudnia 2007 r. W odniesieniu do art. 15, Państwa Członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do stosowania niniejszej dyrektywy najpóźniej do dnia 1 grudnia 2008 r. Państwa Członkowskie niezwłocznie powiadamiają o tym Komisję”.
- **Art. 53 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej** (Dz. Urz. UE z dnia 29 czerwca 2013 r. L 180/60 – dalej: **dyrektywa 2013/32/UE**) – „Dyrektywa 2005/85/WE traci moc w odniesieniu do państw członkowskich, które są nią związane, ze skutkiem od dnia 21 lipca 2015 r., bez uszczerbku dla obowiązków państw członkowskich dotyczących terminu transpozycji do prawa krajowego dyrektywy określonego w załączniku II część B”.
- **Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich** (Dz. Urz. UE z dnia 24 grudnia 2008 r. L 348/98 – dalej: **dyrektywa 2008/115/WE**), w szczególności:
 - **Art. 13 ust. 3 dyrektywy 2008/115/WE** – „Dany obywatel państwa trzeciego ma możliwość uzyskania porady prawnej, reprezentacji prawnej oraz, w razie konieczności, pomocy tłumacza”.
 - **Art. 13 ust. 4 dyrektywy 2008/115/WE** – „Państwa członkowskie zapewniają, aby niezbędna pomoc prawna lub reprezentacja prawna zostały przyznane nieodpłatnie na wniosek, zgodnie z odpowiednimi przepisami krajowymi lub z zasadami dotyczącymi pomocy prawnej oraz mogą ustalić, że taka nieodpłatna pomoc prawna lub reprezentacja prawna podlegają warunkom określonym w art. 15 ust. 3-6 dyrektywy 2005/85/WE”.
 - **Art. 20 ust. 1 dyrektywy 2008/115/WE** – „Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy najpóźniej do 24 grudnia 2010 r. W odniesieniu do art. 13 ust. 4, państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy najpóźniej do dnia 24 grudnia 2011 r. Państwa członkowskie niezwłocznie przekazują Komisji tekst tych środków”.

8. Opis faktów stanowiących podstawę wniesienia skargi:

Zgodnie ze wskazanymi powyżej przepisami dyrektyw 2005/85/WE oraz 2008/115/WE Rzeczpospolita Polska zobowiązana była, aby (odpowiednio: do dnia 1 grudnia 2008 r. oraz do dnia 24 grudnia 2011 r.) zagwarantować na gruncie prawa krajowego możliwość skorzystania z bezpłatnej pomocy lub

reprezentacji prawnej przez cudzoziemców, wobec których prowadzone jest postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy albo postępowanie w sprawie o zobowiązanie do powrotu.

Do chwili obecnej, mimo iż termin transpozycji dyrektywy 2005/85/WE upłynął przed ponad 5 laty, zaś dyrektywy 2008/115/WE przed ponad 2 laty, w krajowym porządku prawnym nie pojawiły się uregulowania prawne w należyty sposób realizujące wskazany powyżej nakaz obu dyrektyw i gwarantujące cudzoziemcom skorzystanie z uprawnień zawartych w powyżej wskazanych przepisach. Tym samym, w ocenie Skarżącego, transpozycja ww. dyrektyw do prawa polskiego, której dokonują:

--- w przypadku dyrektywy 2005/85/WE, w szczególności **ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej** (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. Poz. 680 z późn. zm. – dalej: **u.u.c.o.**),

--- w przypadku dyrektywy 2008/115/WE, w szczególności **ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach** (Dz. U. Poz. 1650 z późn. zm. – dalej: **u.c. z 2013 r.**),

nie może być uznana za prawidłową.

Podkreślenia wymaga, że władze krajowe w różnych okresach ustosunkowywały się do tego problemu, podnoszonego, m.in. przez organizacje pozarządowe działające na rzecz cudzoziemców, w odmienny sposób. Wskazywano:

A) iż dostęp cudzoziemców do bezpłatnej pomocy lub reprezentacji prawnej, o których mowa w dyrektywach 2005/85/WE i 2008/115/WE, zostanie zapewniony w momencie uchwalenia i promulgacji ustawy o dostępie do bezpłatnej pomocy prawnej, której instrumenty obejmą również inne rodzaje postępowań niż te określone w ww. dyrektywach, a także które nie będą ograniczone podmiotowo do cudzoziemców (obejmą także obywateli polskich),

- o **dowód – załącznik nr 1 do skargi – zestawienie uwag zgłoszonych podczas konsultacji, w tym konsultacji społecznych, do projektu ustawy o cudzoziemcach** (s. 93 – „Problematyka zapewnienia pomocy prawnej jest bardzo skomplikowana i wymaga pogłębionej analizy prawnej. Obecnie trwają wstępne prace koncepcyjne nad opracowaniem systemu pomocy prawnej dla cudzoziemców” / s. 125 – „Brak w obowiązującym porządku prawnym przepisów regulujących kompleksowo kwestie bezpłatnej pomocy prawnej zarówno dla obywateli polskich, jak również dla cudzoziemców” / s. 170 – „Trwają wstępne prace koncepcyjne nad opracowaniem systemu pomocy prawnej”).

Do dnia dzisiejszego powstało kilka projektów ustaw o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej dla osób ubogich, jednak żadna z nich nie została ostatecznie uchwalona. W chwili obecnej nie są także prowadzone żadne prace w tym zakresie w Ministerstwie Sprawiedliwości.

B) iż dostęp cudzoziemców do bezpłatnej pomocy lub reprezentacji prawnej jest zapewniony, poprzez niektóre przepisy **ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego** (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. Poz. 267 z późn. zm. – dalej: **K.p.a.**) oraz **u.u.c.o.**, **u.c. z 2013 r.** (wcześniej: ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 z późn. zm. – dalej: **u.c. z 2003 r.**), dotyczące, m.in. obowiązków

organów administracji publicznej w zakresie informowania cudzoziemca o postępowaniu czy też uzasadniania wydawanych rozstrzygnięć administracyjnych,

- **dowód – załącznik nr 2 do skargi** – tabela zbieżności projektu ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dyrektywą 2008/115/WE (s. 56-59),
 - **dowód – załącznik nr 3 do skargi** – tabela zbieżności projektu ustawy o cudzoziemcach z dyrektywą 2008/115/WE (s. 36-37),
- C) iż dostęp cudzoziemców do bezpłatnej pomocy lub reprezentacji prawnej w rozumieniu ww. dyrektyw jest już zapewniony, poprzez działania organizacji pozarządowych świadczących bezpłatną pomoc prawną w ramach projektów realizowanych ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców (EFU) oraz Europejskiego Funduszu Powrotu Imigrantów (EFPI),
- zestawienie uwag zgłoszonych podczas konsultacji, w tym konsultacji społecznych, do projektu ustawy o cudzoziemcach (s. 125 – „Przyjęty model świadczenia bezpłatnej pomocy prawnej należy uznać za wystarczający”),
 - tabela zbieżności projektu ustawy o cudzoziemcach z dyrektywą 2008/115/WE (s. 36-37),

Odnosząc się w tym miejscu do stanowiska streszczonego w punkcie A, wskazać należy, że nie może ono w żadnym przypadku uzasadniać kilkuletniego opóźnienia w transpozycji przepisów art. 15 ust. 2 dyrektywy 2005/85/WE oraz art. 13 ust. 3 i 4 dyrektywy 2008/115/WE. Podkreślić należy, że brak zapewnienia dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej cudzoziemcom należącym do grup „szczególnie wrażliwych”, tj. osobom, wobec których toczy się postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy lub postępowanie o zobowiązanie do powrotu, może mieć bezpośrednie przełożenie na wynik prowadzonych postępowań. Prawna doniosłość procedur uchodźczych i powrotowych – ze względu na którą w ww. dyrektywach znalazł się nakaz zagwarantowania podmiotom takich postępowań bezpłatnej pomocy prawnej – determinowana jest faktem, iż rozstrzygnięcia kończące tego rodzaju procedury niejednokrotnie decydują o całym dalszym życiu cudzoziemców.

Jeśli chodzi o stanowisko przedstawione w punkcie B, zaznaczyć wypada, że przywoływane przez władze zasady i instytucje postępowania administracyjnego (m.in. art. 9, art. 10 oraz art. 32 K.p.a.) oraz prawa o cudzoziemcach (m.in. art. 10 u.c. z 2003 r., art. 324 i art. 325 projektu ustawy o cudzoziemcach, ostatecznie – art. 327 i art. 328 u.c. z 2013 r.), mogą zostać uznane – co najwyżej – za realizację odpowiadającego standardom dobrej administracji obowiązku udzielania stronie postępowania informacji (nigdy zaś – porady czy reprezentacji) prawnej. Informacja ta jest bowiem abstrakcyjna i dotyczy jedynie poinformowania o przysługujących stronie i wynikających z przepisów prawach oraz obowiązkach.

Nie można bowiem przyjąć, iż w niesymetrycznej relacji organ administracji-podmiot administrowany (tu: cudzoziemiec), tj. w stosunku, w którym organ poddaje ocenie sytuację faktyczną i prawną strony postępowania (jest bowiem podmiotem rozstrzygającym), może on jednocześnie reprezentować stronę czy też chociażby udzielać jej porady prawnej. Stałoby to w oczywistej sprzeczności z jedną z

fundamentalnych zasad prawa kontynentalnego: „Nemo iudex in causa sua”. Podkreślenia wymaga bowiem, że reprezentacja strony to także wskazywanie na błędy popełnione w toku postępowania przez organ administracji, który to postępowanie prowadził. Z przyczyn oczywistych (wskazywanie własnych błędów) nie mógłby tego rodzaju działań podjąć organ rozpatrujący sprawę cudzoziemca.

Odnosząc się wreszcie do przywołanego przez władze krajowe art. 32 K.p.a., wskazać należy, że przepis ten – jakkolwiek ustanawia prawo strony postępowania do działania przez pełnomocnika – nie określa zasad finansowania tego rodzaju pomocy prawnej. Podkreślenia wymaga zaś, że zarówno dyrektywa 2005/85/WE, jak i dyrektywa 2008/115/WE stanowią wprost o konieczności zapewnienia przez państwo członkowskie (a więc – ze środków pozostających w jego dyspozycji) bezpłatnej pomocy prawnej dla cudzoziemców. Ponadto zgodnie z polskimi przepisami postępowania administracyjnego pełnomocnikiem strony może być każda osoba, posiadająca zdolność do czynności prawnych, zatem brak jest wymogu, by był nim prawnik. Stąd nawet przy korzystaniu z pomocy pełnomocnika cudzoziemiec może nie mieć zagwarantowanego dostępu do porady prawnej, zatem do usługi realizowanej przez prawnika.

Przechodząc do stanowiska władz streszczonego w punkcie C, zaznaczyć wypada, że istotnie szereg organizacji pozarządowych świadczy w chwili obecnej bezpłatną pomoc prawną dla cudzoziemców, wobec których toczy się postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy albo postępowanie w sprawie o zobowiązanie do powrotu. W celu prowadzenia tego rodzaju działalności pozyskują one środki finansowe z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców oraz Europejskiego Funduszu Powrotu Imigrantów.

Nie zmienia to natomiast faktu, iż tego rodzaju działania organizacji pozarządowych nie mogą być uznane za realizację nałożonego na Rzeczpospolitą Polską obowiązku stworzenia systemu bezpłatnej pomocy prawnej dla cudzoziemców, wobec których takie postępowania są prowadzone. W szczególności działania organizacji pozarządowych nie są w pełni finansowane przez Państwo, a jedynie dofinansowywane (w wysokości maksymalnie 85% kosztów ponoszonych na tę działalność).

Podkreślenia wymaga w tym kontekście, że – jak stwierdza sama strona rządowa (**dowód – załącznik nr 4 do skargi – pismo Sekretarza Stanu w MSW Pana Piotra Stachańczyka z dnia 24 lipca 2014 r.**) – cyt.: **„Wątpliwości budzi jednak kwestia możliwości zabezpieczenia z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych środków w sytuacji, w której świadczenie pomocy prawnej nie pozostaje obecnie zadaniem własnym ministra spraw wewnętrznych, ani innego organu. Z tych samych powodów wątpliwości budzi kwestia formy przekazania ww. środków np. w formie zlecenia zadania publicznego”**.

Jak z tego wynika, władze krajowe chcą z jednej strony uważać istniejący, oparty na działalności organizacji pozarządowych oraz środkach europejskich, schemat poradnictwa prawnego dla cudzoziemców za realizację stosownych postanowień dyrektyw 2005/85/WE oraz 2008/115/WE, z drugiej zaś strony pośrednio stwierdzają, że ze względu na:

- uzależnienie działalności organizacji pozarządowych od dostępu do środków europejskich,
- niewprowadzenie stosownych zmian do prawa krajowego, w szczególności niewskazanie wśród zadań ministra spraw wewnętrznych zapewnienia grupom cudzoziemców wskazanych w art. 15 ust.

2 dyrektywy 2005/85/WE oraz art. 13 ust. 3 i 4 dyrektywy 2008/115/WE dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej,

--- w konsekwencji – niezabezpieczenie dostępu organizacji pozarządowych do finansowania – w przypadku niedostępności lub braku środków europejskich – wprost z budżetu państwa,

kontynuowanie działalności organizacji pozarządowych, realizujących zadania wymienione w ww. artykułach dyrektyw może być zagrożone.

Innymi słowy, władze krajowe wskazują pośrednio, że nie podjęły w okresie ostatnich lat – mimo licznych zmian ustawowych w obrębie prawa o cudzoziemcach – działań legislacyjnych, mających na celu prawidłową (gwarantującą ciągłość dostępu cudzoziemców do bezpłatnej pomocy i reprezentacji prawnej) transpozycję do krajowego porządku prawnego przepisów dyrektyw 2005/85/WE oraz 2008/115/WE. Na potwierdzenie takiego stanu rzeczy pragnę przedstawić sprawozdanie z drugiego posiedzenia grupy roboczej ds. bezpłatnej pomocy prawnej dla cudzoziemców (dowód – załącznik nr 5 do skargi), które odbyło się w dniu 13 maja 2013 r. Prace tej grupy do dnia dzisiejszego nie doprowadziły jednak do realizacji żadnych konkretnych postulatów, chociażby tylko do powstania programu pilotażowego systemu bezpłatnej pomocy prawnej dla cudzoziemców, wobec których toczy się postępowanie uchodźcze lub powrotowe.

Jak wskazały z kolei liczne organizacje pozarządowe, m.in. Stowarzyszenie Interwencji Prawnej w piśmie do MSW z dnia 18 sierpnia 2014 r. (dowód – załącznik nr 6 do skargi), w związku z następującymi okolicznościami:

--- iż – jak wskazał ten resort – przekazanie organizacjom pozarządowym środków finansowych (z nowopowołanego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji) związanych z realizacją zgłoszonych przez organizacje projektów, m.in. w zakresie świadczenia bezpłatnej pomocy prawnej dla cudzoziemców, będzie najprawdopodobniej możliwe najwcześniej w III kwartale 2015 r.,

--- iż finansowanie obecnie realizowanych przez organizacje pozarządowe projektów związanych z poradnictwem prawnym dla cudzoziemców ustanie – w większości przypadków – z dniem 31 grudnia 2014 r.,

od dnia 1 stycznia 2015 r. organizacje pozarządowe nie będą w stanie świadczyć bezpłatnej pomocy prawnej dla cudzoziemców na dotychczasową skalę.

Podkreślenia wymaga, że brak ciągłości finansowania (spowodowany nieprawidłową transpozycją dyrektywy 2005/85/WE oraz dyrektywy 2008/115/WE do prawa krajowego) będzie musiał doprowadzić – co najmniej – do znacznej redukcji, jeśli nie do rozwiązania zespołów prawniczych organizacji pozarządowych świadczących obecnie bezpłatną pomoc i reprezentację prawną. Powodować to będzie z kolei nie tylko osłabienie kadr organizacji, ale też – z przyczyn obiektywnych – bardzo poważne ograniczenie dostępu cudzoziemców do zagwarantowanej im przepisami obu ww. dyrektyw bezpłatnej pomocy prawnej.

9. Poufność:

Upoważniam Komisję Europejską do ujawnienia mojej tożsamości przed władzami Państwa Członkowskiego, przeciwko któremu kierowana jest skarga.

10. Miejsce, data i podpis przedstawiciela skarżącego:

Warszawa, 30 września 2014 r.

Witold KLAUS

Prezes Zarządu

Stowarzyszenia Interwencji Prawnej