

01/08/ACh/13

Warszawa, 8 sierpnia 2013 r.

Szanowny Pan  
**Rafał Rogala**  
**Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców**  
ul. Koszykowa 16  
00-564 Warszawa

*Nauczony Prezium Ministrze,*

W imieniu Stowarzyszenia Interwencji Prawnej (dalej: Stowarzyszenie) pragnę wyrazić głębokie zaniepokojenie faktem podtrzymywania przez Pana Ministra – pomimo jednoznacznie krytycznego w tej mierze stanowiska Rady do Spraw Uchodźców<sup>1</sup> – linii orzeczniczej, w ramach której podlegający Panu Ministrowi Urząd kontynuuje orzekanie w decyzjach o odmowie nadania statusu uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej zakazu ponownego wjazdu wnioskodawców na terytorium RP i państw obszaru Schengen.

Pragnę podkreślić, że w ocenie Stowarzyszenia brak jest podstaw prawnych do stosowania tego rodzaju sankcji administracyjnej w stosunku do osób, które zostały zobowiązane do powrotu decyzją o odmowie nadania im statusu uchodźcy, odmowie udzielenia ochrony uzupełniającej, odmowie udzielenia zgody na pobyt tolerowany oraz o wydaleniu ich z terytorium RP.

Instytucja zakazu ponownego wjazdu jest w prawie polskim swoistym odbiciem postanowień dyrektywy 2008/115/WE<sup>2</sup> i pojawiła się w przepisach ustawy o cudzoziemcach<sup>3</sup> z mocy art. 1 pkt 10 lit. a) ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach i ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>4</sup>. W sentencji i uzasadnieniu swych decyzji powołuje się Pan Minister się na normę prawną wprowadzoną przez ww. ustawę, a wyrażoną obecnie w art. 90 ust. 1 pkt 4 u.c., który to przepis stanowi, iż: „W decyzji o wydaleniu orzeka się o zakazie ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i państw obszaru Schengen, i określa okres tego zakazu”, odnajdując jednocześnie podstawę prawną do stosowania tejże regulacji również w odniesieniu do decyzji wydawanych na gruncie postępowań w sprawach o nadanie statusu uchodźcy w przepisie art. 48 ust. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>5</sup>. Przepis ten stanowi, iż:

<sup>1</sup> M.in. decyzja z dnia 19 kwietnia 2013 r. (RdU-131-1/S/13), decyzja z dnia 13 maja 2013 r. (RdU-52-2/S/13), decyzja z dnia 3 lipca 2013 r. (RdU-205-1/S/13).

<sup>2</sup> 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 L, 348/98 z dn. 24 grudnia 2008 r.).

<sup>3</sup> Ustawa z dn. 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 z późn. zm.) – dalej: u.c.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach i ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. poz. 589).

<sup>5</sup> (Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. Poz. 680) – dalej: u.u.c.o.

„Do postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy, w części dotyczącej orzeczenia o wydaleniu, stosuje się przepisy ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach dotyczące postępowania w sprawie wydalenia”.

Odnosząc się do takiej konstatacji, pragnę zauważyć, że przepis art. 48 u.u.c.o. ma w pierwszej kolejności (ustępy 1 i 2) charakter uregulowania materialnoprawnego, które wiążąco określa konieczne i wystarczające elementy decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy. I tak, w przypadku, gdy cudzoziemcowi odmawia się nadania przedmiotowego statusu – orzeka się jednocześnie o udzieleniu mu ochrony uzupełniającej. W przypadku, gdy nie zachodzą postawy do objęcia tą formą ochrony – udziela mu się zgody na pobyt tolerowany. Dopiero zaś wobec stwierdzenia, iż wnioskodawca nie spełnia również przesłanek do wyrażenia mu zgody na pobyt tolerowany na terytorium RP – orzeka się o jego wydaleniu z tego terytorium (art. 48 ust. 2 u.u.c.o.).

Podkreślić zatem należy, że brak jest wśród koniecznych elementów decyzji negatywnej wydawanej w postępowaniu uchodźczym zakazu ponownego wjazdu, brak jest również – jak się wydaje – podstaw do odnajdowania obowiązku czy też dozwolenia dla władz azytowych do orzekania tego rodzaju środka w przepisie art. 48 ust. 3 u.u.c.o., który to przepis ma charakter niejako służebny i uzupełniający wobec norm prawnych wyrażonych w art. 48 ust. 1-2 tejże ustawy oraz który w istocie odsyła do ustawy o cudzoziemcach, ale tylko i wyłącznie w zakresie procesowym.

Co szczególnie istotne, w art. 99b u.c. ustawodawca polski wyraźnie wskazał – poprzez odesłanie do art. 88 ust. 1 u.c. (przesłanki wydania decyzji o wydaleniu) – na jaki okres zakaz ponownego wjazdu może być w konkretnych przypadkach orzeczony. Zarówno w przywołanym art. 88 ust. 1 u.c., jak i w samym art. 99b u.c. brak jest okoliczności: „odmowa nadania statusu uchodźcy, odmowa udzielenia ochrony uzupełniającej i odmowa udzielenia zgody na pobyt tolerowany”.

Stowarzyszenie stoi na stanowisku, że z uwagi na swoistą „lukę prawną”, jaką jest brak określenia (zarówno w postanowieniach ustawy o cudzoziemcach, jak i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony) czasu, na jaki zakaz taki mógłby zostać zastosowany wobec osób bezskutecznie ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce, jak również ze względu na naczelną zasadę działania organów publicznych wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP<sup>6</sup> oraz w art. 6 kodeksu postępowania administracyjnego<sup>7</sup>, które to przepisy jednoznacznie stanowią, iż organy publiczne działają na podstawie i w granicach prawa, nie można zaakceptować sytuacji, w której organ rozstrzygający miałby w istocie zupełną dowolność w zakresie określenia czasu obowiązywania zakazu ponownego wjazdu wobec osoby, której jedynym „przewinieniem” było złożenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy, co stanowiło jej prawo wynikające z postanowień zarówno polskiej ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, jak i Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej dn. 28 lipca 1951 r. w Genewie<sup>8</sup>, podczas gdy nawet wobec osób, które naruszyły (w niektórych przypadkach bardzo poważnie) polski porządek prawny (art. 88 ust. 1 u.c.) tego rodzaju dowolność organów migracyjnych jest zdecydowanie ograniczona (art. 99b u.c.).

Z przedstawionych powyżej względów Stowarzyszenie uważa, że pojawiające się w wydawanych przez Pana Ministra decyzjach stanowisko: „W ustawie o cudzoziemcach nie został wyznaczony okres, na jaki Szef Urzędu zakazuje cudzoziemcowi wjazdu [...] w przypadku gdy orzeczenie o wydaleniu towarzyszy odmowie nadania statusu uchodźcy [...]. Wobec

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. Poz. 267).

<sup>8</sup> Dz. U. z 1991 r. Nr 119 poz. 515 i 517.

powyższego, określenie zakazu wjazdu pozostawione zostało uznaniu Szefa Urzędu<sup>9</sup>, należy uznać za nieuprawnione i niezgodne z zasadą, iż kompetencji organów publicznych nie wolno domniemywać<sup>10</sup>.

Takie – krytyczne wobec obecnej linii orzeczniczej Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców – stanowisko znajduje, jak już sygnalizowałem na wstępie niniejszego pisma, aprobatę organu II instancji w sprawach ochrony międzynarodowej, tj. Rady do Spraw Uchodźców, która uchylając w tej części decyzje Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców i umarzając w tym zakresie postępowanie organu I instancji, wskazuje, iż: „o wydaleniu cudzoziemca orzeka się w postępowaniu uchodźczym nie na podstawie ustawy o cudzoziemcach, ale na podstawie art. 48 ust. 2 ustawy o ochronie. Tam znajduje się materialna podstawa do orzekania o wydaleniu. Dlatego też w ustawie o ochronie znalazłaby się materialna podstawa do orzekania o zakazie wjazdu na terytorium RP, jeżeli taka byłaby wola ustawodawcy<sup>11</sup>, oraz że: „aby polski organ administracji publicznej mógł orzekać w sprawie zakazu wjazdu na terytorium RP, wymagane jest wprowadzenie odpowiedniego przepisu, wyraźnie określającego konkretny organ (w tym przypadku Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców) w konkretnym rodzaju spraw (w tym przypadku orzekania o odmowie nadania statusu uchodźcy) do odpowiedniej, polskiej ustawy<sup>12</sup>.

Problem pojawia się przede wszystkim w przypadku decyzji, które nie zostały zaskarżone w trybie instancyjnym (a stanowią one ok 70-75% wszystkich wydanych decyzji) i uprawomocniły się, zawierając niezgodne z prawem postanowienie organu. Wówczas, choć zakaz wjazdu należy uznać za nielegalny, istnieje w praktyce problem z walką ze skutkami takiego wpisu, a jego negatywne konsekwencje są bardzo dotkliwe dla cudzoziemców.

Mając powyższe na uwadze, zwracam się do Pana Ministra z wnioskiem o zarządzenie niezwłocznej zmiany linii orzeczniczej Urzędu ds. Cudzoziemców poprzez odstąpienie od orzekania o zakazie ponownego wjazdu w decyzjach kończących postępowania uchodźcze jako niezgodnego z ustrojową zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP.

*ten w pracy pracownik*

dr Witołd Klaus  
  
PREZES ZARZĄDU  
Stowarzyszenia Interwencji Prawnej

Do wiadomości:

- 1) Pani prof. **Irena Lipowicz** – Rzecznik Praw Obywatelskich
- 2) Pan Minister **Piotr Stachańczyk** – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych
- 3) Pani **Anna Luboińska-Rutkiewicz** – Przewodnicząca Rady do Spraw Uchodźców

<sup>9</sup> M.in. decyzja z dnia 16 stycznia 2013 r. (DPU-420-3107/SU/11), decyzja z dnia 28 lutego 2013 r. (DPU-420-299/SU/12), decyzja z dnia 7 marca 2013 r. (DPU-420-1168/SU/11), decyzja z dnia 30 kwietnia 2013 r. (DPU-420-2876/SU/11), decyzja z dnia 6 czerwca 2013 r. (DPU-420-830/SU/12).

<sup>10</sup> M.in. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r. (WK 22/04) – OSNKW 2005, nr 3, poz. 29, s. 41.

<sup>11</sup> Decyzja z dnia 3 lipca 2013 r. (RdU-205-1/S/13), s. 12.

<sup>12</sup> Decyzja z dnia 13 maja 2013 r. (RdU-52-2/S/13), s. 11.