Sprawozdanie

z działalności Rady do Spraw Uchodźców za 2021 r.

Warszawa, marzec 2022 r.

1. Informacje ogólne

Rada do Spraw Uchodźców jest organem administracji publicznej, działającym na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1108), zwanej dalej u.o.o.

Zgodnie z art. 89p ust. 1 - 4 u.o.o., do zadań Rady należy:

* rozpatrywanie odwołań od decyzji i zażaleń na postanowienia Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, wydawanych na podstawie działu II u.o.o. (z wyjątkiem orzeczeń dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej oraz spraw pomocy dla osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej);
* orzekanie w sprawach wznowienia postępowania, uchylenia, zmiany lub stwierdzenia nieważności wydanych przez siebie decyzji i postanowień;
* dokonywanie analiz orzecznictwa w zakresie spraw o nadanie lub pozbawienie statusu uchodźcy;
* gromadzenie informacji o krajach pochodzenia cudzoziemców;
* współpraca z organami oraz instytucjami krajowymi i zagranicznymi w zakresie problematyki migracji i uchodźstwa.

1. Skład Rady

Zgodnie z art. 89r ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej kadencja Rady trwa pięć lat. Rok 2021 był trzecim rokiem V kadencji Rady do Spraw Uchodźców.

W skład Rady V kadencji wchodzą:

Grzegorz Dostatni (przewodniczący do dnia 17 marca 2021)

Jolanta Zaborska (wiceprzewodnicząca)

Ewa Coll

Kacper Halski

Jakub Jamka (przewodniczący od dnia 17 marca 2021)

Przemysław Myszakowski

Radosław Podogrocki

Sławomir Pyl - zrezygnował z członkostwa w Radzie i został odwołany z dniem 31 sierpnia 2021 r.

Marek Redźko

Maciej Rodowicz – powołany z dniem 22 listopada 2021 r.

Rafał Świć

Radosław Wawrzyniak

Aleksandra Ziuzia

1. Posiedzenia Rady

W roku 2021 członkowie Rady wzięli udział w 619 posiedzeniach składów orzekających. Odbyły się 4 posiedzenia plenarne Rady.

Większość rozpraw przed sądami administracyjnymi odbyła się na posiedzeniach niejawnych, niemniej członkowie Rady uczestniczyli w 34 rozprawach przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym.

|  |  |
| --- | --- |
| **Posiedzenia Rady** | **Liczba składów orzekających** |
| 1-os. skład Rady | 27 |
| 3-os. skład Rady | 592 |
| posiedzenie plenarne | 4 |
| **Suma końcowa** | **623** |

|  |  |
| --- | --- |
| **Rozprawy sądowe** | **Liczba** |
| NSA | 0 |
| WSA | 34 |
| **Suma końcowa** | **34** |

Sprawy omawiane na posiedzeniach

W roku 2021 z powodu ograniczeń związanych z pandemią COVID-19 odbyły się tylko cztery posiedzenia plenarne.

Na posiedzeniu w dniu 17 marca, Pan Grzegorz Dostatni oświadczył, że rezygnuje z pełnienia funkcji przewodniczącego Rady, pozostając nadal członkiem Rady. W tej sytuacji przeprowadzono wybór nowego przewodniczącego, którym został wybrany Pan Jakub Jamka, uzyskując 11 głosów poparcia, 1 osoba wstrzymała się od głosu.

Kontynuowane były prace nad projektami rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów, dotyczącymi zmian w organizacji pracy Rady oraz zmian w zasadach wynagradzania członków Rady.

## Obydwa projekty zostały przyjęte i podpisane przez Prezesa Rady Ministrów, z czego rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów *zmieniające rozporządzenie w sprawie wynagrodzenia i ryczałtu członków Rady do Spraw Uchodźców* zostało opublikowane w grudniu (Dz.U. z 2021 r. poz. 2403), a rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów *zmieniające rozporządzenie* *w sprawie statutu organizacyjnego i regulaminu czynności wewnętrznych Rady do Spraw Uchodźców*, skierowane do publikacji w styczniu 2022 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 82).

Ponadto, omawiano m.in. temat zażaleń złożonych w imieniu kilkudziesięciu obywateli Afganistanu, w sprawach których Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców odmówił wszczęcia postępowań. Poruszano także kwestię sytuacji na granicy polsko-białoruskiej. Na posiedzeniach omawiano także aktualne orzecznictwo sądów administracyjnych.

Współpraca Rady krajowa i międzynarodowa

Ze względu na ograniczenia związane z epidemią COVID-19, znacznemu ograniczeniu uległa współpraca z innymi organami i instytucjami, działającymi w obszarze związanym z ochroną międzynarodową. Jednakże w dniu 25 września 2021 r. odbyło się w Łańsku spotkanie konsultacyjne z przedstawicielami Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz Zarządu do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej, na którym omówiono problemy związane z kryzysem migracyjnym na granicy polsko-białoruskiej oraz problemy prawne pojawiające się w toku postępowań uchodźczych.

Przedstawiciel Straży Granicznej, omówił aktualną sytuację przy granicy białorusko-polskiej, związaną z dużą ilością migrantów próbujących nielegalnie przekroczyć tę granicę. Przedstawił potencjalne kierunki rozwoju sytuacji w kontekście postępowań o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz projektowane zmiany przepisów prawa w obszarze działań Straży Granicznej. Podkreślił znaczenie efektywności postępowań przed organami obydwu instancji, w sytuacji nadzwyczajnego obłożenia ośrodków dla cudzoziemców prowadzonych przez Straż Graniczną.

Przedstawiciele UdsC przedyskutowali z członkami Rady szereg zagadnień proceduralnych w ramach postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej. Szczególnie dużo uwagi poświęcono specyfice postępowań z wniosków niedopuszczalnych oraz spraw tzw. „dublińskich”.

1. Obsługa Rady przez KPRM

Zgodnie z art. 89zb ust. 1 u.o.o. obsługę administracyjną i kancelaryjną Rady zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Zadania związane z obsługą Rady do Spraw Uchodźców realizowane były w Departamencie Społeczeństwa Obywatelskiego. Stan zatrudnienia w Wydziale Obsługi Rady do Spraw Uchodźców wynosił na koniec roku 9 osób (o jedną więcej niż w 2020 i tyle samo ile w 2019).

W ramach obowiązków pracownicy Wydziału zapewniali obsługę posiedzeń plenarnych, posiedzeń składów orzekających oraz udziału członków Rady w rozprawach przed WSA.

W związku z toczącymi się przed Radą postępowaniami, pracownicy Wydziału prowadzili wstępne postępowania przygotowawcze i związaną z tym etapem postępowania korespondencję. Ponadto, pracownicy Wydziału dokonywali tłumaczeń części dokumentów obcojęzycznych dopuszczonych jako dowody w postępowaniu.

Pracownicy Wydziału obsługującego Radę wykonują rozbudowane czynności kancelaryjno–rejestracyjne, w szczególności wprowadzają dane dotyczące postępowań administracyjnych i sądowoadministracyjnych do stosownych rejestrów, co należy do ustawowych zadań Rady.

Finansowanie Rady jest zapewniane w ramach budżetu KPRM. W 2021 r., budżet Rady został obniżony i wynosił w 2021 r. 645 tys. zł. We wcześniejszych latach Rada dysponowała budżetem w wysokości 680 tys. zł.

Mając na uwadze wymóg art. 9 ust. 1 ustawy *o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw* z dnia 28 października 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 2023), który stanowi, że w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia jej w życie – czyli do 31.05.2021 r. Prezes Rady Ministrów zasięga informacji z Krajowego Rejestru Karnego o członkach Rady do Spraw Uchodźców, powołanych przed dniem wejścia w życie tej ustawy i pozostających członkami Rady w dniu wejścia jej w życie, czy spełniają oni wymóg art. 89r ust. 2 ustawy *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.* Zgodnie z tym przepisem, Członkiem Rady może być osoba, która nie została skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo lub za przestępstwo skarbowe. W związku z powyższym, członkowie Rady poddali się tej weryfikacji.

1. Statystyki

W 2021 roku do Rady wpłynęło 607 odwołań, 37 zażaleń (w tym na postanowienia UdsC – 35, na postanowienia RdU – 2) oraz 286 skarg na decyzje Rady skierowane do WSA, na które składy Rady opracowały odpowiedzi. W 2020 r. zostało wniesionych odpowiednio 809 odwołań, 6 zażaleń i 336 skarg. Najczęściej, tak jak w roku ubiegłym, odwołania wnosili obywatele Federacji Rosyjskiej i Ukrainy.

Rada wydała w 2021 r. 832 decyzje, 62 postanowienia, sporządziła 291 odpowiedzi na skargi do WSA, 51 odpowiedzi na skargi kasacyjne oraz złożyła 3 skargi kasacyjne.

W 2021 r. Rada udzieliła ochrony w 4 sprawach (udzielenie ochrony uzupełniającej). Ponadto wydała 15 decyzji utrzymujących w mocy decyzje o pozbawieniu ochrony uzupełniającej oraz 43 decyzje o uchyleniu decyzji organu I instancji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Pewne kategorie spraw były traktowane priorytetowo. Do takich należały w 2021 roku przed wszystkim:

1. 101 postępowań dotyczących cudzoziemców umieszczonych w Strzeżonych Ośrodkach dla Cudzoziemców (w tym w aresztach przy SOC),
2. 41 postępowań w trybie przyspieszonym, w których rozstrzygnięcia były podejmowane w składzie jednoosobowym,
3. 66 postępowań dotyczących odwołań od decyzji o przekazaniu do innego państwa na mocy 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 bezpaństwowca (Dz. Urz. UE L 180 z 29.06.2013).

Szczegółowe statystyki za 2021 r. przedstawiają się następująco:

Wpływ odwołań z podziałem na kraje pochodzenia:

|  |  |
| --- | --- |
| **Kraj pochodzenia** | **liczba odwołań** |
| Afganistan | 53 |
| Algier | 1 |
| Algieria | 3 |
| Armenia | 11 |
| Azerbejdżan | 5 |
| Bangladesz | 6 |
| Białoruś | 8 |
| Bułgaria | 2 |
| Burkina Faso | 1 |
| Egipt | 7 |
| Erytrea | 1 |
| Ghana | 1 |
| Gruzja | 22 |
| Indie | 2 |
| Irak | 15 |
| Iran | 10 |
| Jordania | 1 |
| Kazachstan | 4 |
| Kirgistan | 8 |
| Komory | 1 |
| Kongo | 1 |
| Kuba | 5 |
| Liban | 3 |
| Libia | 1 |
| Maroko | 4 |
| Mołdawia | 2 |
| Niemcy | 2 |
| Nieokreślony | 3 |
| Nigeria | 7 |
| Norwegia | 1 |
| Pakistan | 10 |
| Rosja | 253 |
| Sri Lanka | 11 |
| Sudan | 1 |
| Tadżykistan | 18 |
| Tunezja | 2 |
| Turcja | 6 |
| Uganda | 1 |
| Ukraina | 108 |
| Uzbekistan | 4 |
| Wietnam | 2 |
| **Suma końcowa** | **607** |

Rodzaje zażaleń z podziałem na kraj pochodzenia:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **zażalenia** | **Afganistan** | **Bezpaństwowiec** | **Białoruś** | **Gruzja** | **Rosja** | **Suma końcowa** |
| zażalenie na post. UDSC | 30 | 1 | 1 | 1 | 2 | 35 |
| zażalenie na post. RdU |  |  |  |  | 2 | 2 |
| **Suma końcowa** | **30** | **1** | **1** | **1** | **4** | **37** |

Rodzaje orzeczeń Rady z podziałem na kraje pochodzenia:



1. Orzecznictwo sądowe w sprawach Rady

W 2021 r. zostało złożonych 286 skarg na orzeczenia Rady do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, 98 skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego na wyroki WSA zapadłe w sprawach o udzielenie ochrony międzynarodowej. Rada sporządziła odpowiednio 291 odpowiedzi na skargę i – korzystając z fakultatywnego uprawnienia – 51 odpowiedzi na skargi kasacyjne. Rada wniosła w minionym roku trzy skargi kasacyjne.

W 2021 r. statystyka orzeczeń WSA przedstawiała się następująco:

Skargi oddalone – 248

Skargi odrzucone – 62

Postępowania umorzone – 6

Uchylenie decyzji II instancji – 22

Uchylenie decyzji I i II instancji – 8

Odrzucenie skargi kasacyjnej - 7

Odsetek skutecznie zaskarżonych orzeczeń Rady do WSA wyniósł w 2021 r. ok. 8,6%, co oznacza, że w przeważającej części spraw, bo w 91,4 % sąd nie dopatrzył się nieprawidłowości w orzeczeniach Rady.

*Niestety w roku 2021 nie udało się wyeliminować w pełni, powtarzających się zarzutów proceduralnych, jak: nierozpatrzenie materiału dowodowego w całości, brak odniesienia się do wszystkich wniosków dowodowych i argumentów zawartych w odwołaniach.*

*Sądy administracyjne formułując powyższe zarzuty zwracały uwagę, że w myśl art. 7 Kpa w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Sądy podnosiły, że organ odwoławczy, zgodnie z art. 77 § 1 Kpa obowiązany jest do rozpatrzenia całego materiału dowodowego zebranego w sprawie, a w sytuacji, gdy uzna to za konieczne powinien przeprowadzić uzupełniające postępowanie dowodowe, stosownie do treści art. 136 § 1 Kpa (organ odwoławczy może przeprowadzić na żądanie strony lub z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów   
i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję.). O tym czy kontrola instancyjna została przeprowadzona prawidłowo powinna wskazywać treść uzasadnienia rozstrzygnięcia. Uzasadnienie decyzji administracyjnej, zredagowane zgodnie z art. 107 § 3 Kpa ma zatem podstawowe znaczenie dla stosowania zasady przekonywania stron, wyrażonej w art. 11 Kpa. Mocą przywołanych przepisów organ orzekający w sprawie jest zobowiązany do wyjaśnienia stronom zasadności przesłanek, którymi kierował się przy załatwieniu sprawy. Uzasadnienie decyzji winno być elementem decydującym o przekonaniu strony, co do trafności rozstrzygnięcia. W ocenie sądów zasada przekonywania nie zostanie jednak zrealizowana, gdy organ pominie milczeniem niektóre twierdzenia, nie odniesie się do faktów istotnych dla danej sprawy lub nie przedstawi w sposób wyczerpujący wykładni stosowanych przepisów prawa.*

*Ponadto, sądy, odwołując się do przepisu art. 15 Kpa, wskazywały na konieczność ponownego rozpatrzenia całego materiału dowodowego, bowiem brak odniesienia się do całości materiału dowodowego prowadzi do naruszenia zasady dwuinstancyjności. Natomiast istota zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego polega na dwukrotnym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu przez dwa różne organy tej samej sprawy. Innymi słowy oznacza to, że sprawę w jej całokształcie rozpoznaje nie tylko organ pierwszej instancji, ale w razie zaskarżenia orzeczenia organu pierwszej instancji również organ odwoławczy.*

*Jednocześnie mając na względzie niski odsetek skutecznie zaskarżonych orzeczeń Rady do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (ok. 8,6%, w roku 2020 wynosił 9,9 %) należy stwierdzić, że naruszenia, jakich dopuściła się Rada w swoim orzecznictwie są stosunkowo rzadkie. Nie oznacza to jednak, że Rada przechodzi nad zarzutami formułowanymi przez sądy administracyjne do porządku dziennego. Podkreślenia wymaga, że Rada z powagą i wnikliwością analizuje wszystkie błędy wykazywane przez sądy administracyjne, aby je eliminować ze swojego orzecznictwa i dążyć do stałego wzrostu jego poziomu.*