**UZASADNIENIE**

**Potrzeba i cel projektu ustawy**

Projekt ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, zwany dalej „projektem ustawy”, ma na celu dalszą harmonizację prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim w zakresie unormowań wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 180 z 29.06.2013, str. 60), zwanej dalej „dyrektywą 2013/32/UE” oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dz. Urz. UE L 180 z 29.06.2013, str. 96), zwanej dalej „dyrektywą 2013/33/UE”, w kierunku wykorzystania w prawie krajowym dopuszczonych dyrektywami rozwiązań o charakterze fakultatywnym. Wśród nich szczególnie przydatnym instrumentem w ocenie projektodawcy jest możliwość wprowadzenia określonej w art. 43 dyrektywy 2013/32/UE procedury granicznej dla rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Jak wynika z art. 43 dyrektywy 2013/32/UE państwa członkowskie mogą, zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami określonymi w rozdziale II tej dyrektywy, przewidzieć procedury pozwalające podejmować na granicach lub w strefach tranzytowych państw członkowskich decyzje dotyczące dopuszczalności wniosków o udzielenie tej ochrony zgodnie z art. 33, z którymi wystąpiono w takich miejscach, lub decyzje dotyczące merytorycznej treści wniosków wydawane w zgodzie z podstawowymi zasadami i gwarancjami określonymi w dyrektywie w przypadkach określonych w art. 31 ust. 8.

Doświadczenia związanie z kryzysem migracyjnym w Europie spowodowanym masowym przybywaniem uchodźców i imigrantów, rozwijające się zjawisko przemytu ludzi, jak też obserwowane od dłuższego czasu nadużywanie procedur uchodźczych przez migrantów ekonomicznych wskazują na potrzebę sięgnięcia po środki, które pozwolą z jednej strony sprawniej przeprowadzić postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej, a z drugiej strony będą sprzyjać zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i ochronie porządku publicznego. Zadaniem każdego państwa demokratycznego reprezentowanego przez władzę jest zagwarantowanie swoim obywatelom poziomu bezpieczeństwa, który jest przez nich do zaakceptowania.

Projektowane przepisy z jednej strony mają zapewnić cudzoziemcom przybywającym do Polski w celu poszukiwania ochrony przez prześladowaniem postępowanie zmierzające do ustalenia zasadności udzielenia tej ochrony zgodne z ustalonymi w dyrektywie 2013/32/UE standardami, z drugiej zaś strony stworzyć warunki do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Osobom potrzebującym ochrony międzynarodowej musi zostać zapewniony dostęp do bezpiecznych i skutecznych, z prawnego punktu widzenia, procedur uchodźczych, zaś osoby nadużywające procedur i traktujące je instrumentalnie, wyłącznie w celu przekroczenia granicy Schengen i dalszej nielegalnej migracji, nie powinny być dopuszczone do terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt ustawy zawiera rozwiązania mające służyć przeciwdziałaniu nadużywania instytucji ochrony międzynarodowej przez cudzoziemców, którzy dla osiągnięcia innych celów niż ochrona przed prześladowaniem lub doznaniem poważnej krzywdy, składając wnioski o udzielenie tej ochrony korzystają z pozycji wnioskodawców ochrony międzynarodowej. Zabieg ten służy ominięciu warunków przekraczania granicy zewnętrznej Unii Europejskiej, określonych w kodeksie granicznym Schengen.

Tego typu zjawisko jest odnotowywane w szczególności w kolejowym przejściu granicznym w Terespolu, gdzie większość cudzoziemców składających wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej nie jest zainteresowanych otrzymaniem ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lecz dalszą, jak najszybszą migracją ze względów ekonomicznych do innych państw Unii Europejskiej. Z tego powodu zdecydowana większość postępowań w sprawie udzielania ochrony międzynarodowej kończy się wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania z uwagi na opuszczenie przez wnioskodawcę terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Aktualnie ponad połowa postępowań wszczynanych na podstawie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej składanych przez obywateli Federacji Rosyjskiej narodowości czeczeńskiej jest umarzana z powodu ucieczki tych osób z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i porzucenia procedury azylowej na tym terytorium. Powyższe oznacza, że zjawisko to wymaga zahamowania poprzez nowe regulacje. Najliczniejszą grupą osób składających wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej są wciąż obywatele Federacji Rosyjskiej narodowości czeczeńskiej.

Procedury graniczne, zgodnie z ich założeniem wynikającym z dyrektywy 2013/32/UE, będą wiązały się z czasowym ograniczeniem swobody poruszania się przez cudzoziemców do czasu ich zakończenia. Decyzja kończąca postępowanie w tym trybie przed Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców zapadnie w terminie 20 dni od dnia złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Aby wykorzystać możliwości, jakie daje procedura graniczna i skrócić czas postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej projekt ustawy przewiduje także wprowadzenie do prawa krajowego uregulowanych w dyrektywie 2013/32/UE koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia i bezpiecznego kraju trzeciego.

Celem projektu ustawy jest usprawnienie prowadzonych przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców postępowań w sprawach udzielenia ochrony międzynarodowej nie tylko poprzez zastosowanie procedury granicznej, ale także wprowadzenie zmian w zakresie trybu doręczeń pism w tych sprawach i rozwiązań prawnych umożliwiających w ramach jednego postępowania administracyjnego wszczętego na podstawie wniosku cudzoziemca o udzielenie ochrony międzynarodowej, orzekanie, w przypadku odmowy przyznania ochrony międzynarodowej, o udzieleniu zgody na pobyt ze względów humanitarnych albo zgody na pobyt tolerowany, a w przypadku braku przesłanek do ich udzielenia, o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu i o zakazie wjazdu.

W celu zniesienia podziału kompetencji do orzekania w sprawie udzielania cudzoziemcom pomocy w dobrowolnym powrocie projekt ustawy przewiduje przekazanie Komendantowi Głównemu Straży Granicznej kompetencji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców do udzielania cudzoziemcom pomocy w dobrowolnym powrocie oraz przeniesienia cudzoziemca do innego państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na podstawie 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 (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 180 z 29.06.2013, str. 31), zwanego dalej „rozporządzeniem 604/2013”.

Ponadto projekt ustawy zawiera regulacje dotyczące przejęcia przez Komendanta Głównego Straży Granicznej kompetencji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w zakresie rozpatrywania odwołań od decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, przekazania cudzoziemca do innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, przedłużenia terminu dobrowolnego powrotu, cofnięcia zakazu, o którym mowa w art. 318 ustawy o cudzoziemcach, udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych, udzielenia zgody na pobyt tolerowany, cofnięcia cudzoziemcowi zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany, wydania lub wymiany karty pobytu cudzoziemcowi, któremu udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych, wydania lub wymiany dokumentu „zgoda na pobyt tolerowany”.

**Charakterystyka projektu ustawy – rzeczywisty stan oraz wskazanie różnic pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

Art. 1 projektu ustawy dokonuje zmian w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1109, z późn. zm.), zwaną dalej „ustawą o udzielaniu cudzoziemcom ochrony”.

Projektowana w art. 2 pkt 5a zmiana wiąże się z wprowadzeniem do ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony art. 47 ust. 1b, zgodnie z którym Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców w przypadku,  o którym mowa w art. 351 pkt 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, w decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy, udzielenia ochrony uzupełniającej albo zgody na pobyt ze względów humanitarnych wydanej wnioskodawcy lub osobie, w imieniu której wnioskodawca występuje, orzeka o udzieleniu zgody na pobyt tolerowany. W związku z powyższym konieczne było zamieszczenie w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony definicji dokumentu „zgoda na pobyt tolerowany”, który to dokument będzie wydawany cudzoziemcom, którym udzielono zgody na pobyt tolerowany na podstawie art. 47 ust. 1b.

W celu zapewnienia większej spójności z art. 2 lit. n dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz. Urz. UE L 337 z 20.12.2011, str. 9) w art. 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony proponuje się zmianę określonej w pkt 9 definicji „kraju pochodzenia”, tak aby w odniesieniu do cudzoziemca, którego obywatelstwa nie da się ustalić lub który nie posiada obywatelstwa żadnego państwa, przez kraj pochodzenia tego cudzoziemca było rozumiane państwo jego ostatniego miejsca zwykłego pobytu.

Zmianie ulegnie art. 7 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, który w obowiązującym brzmieniu stanowi, że decyzje lub postanowienia wydane w sprawach określonych w ustawie mogą być przekazywane za pośrednictwem urządzeń umożliwiających odczyt i zapis znaków pisma na nośniku papierowym oraz za pośrednictwem sieci telekomunikacyjnych i doręczane cudzoziemcowi w formie uzyskanej w wyniku takiego przekazu. Projektowany przepis w nowym brzmieniu rozszerza stosowanie doręczeń na wszystkie pisma w sprawach określonych w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony. Ponadto regulacja doprecyzowuje dotychczasowy sposób doręczeń odnosząc się do środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2019 r. poz. 123) lub faksu – w miejsce dotychczas wskazanych w przepisie sieci telekomunikacyjnych. Ponadto zostanie dodany dodatkowy ustęp regulujący kwestie zachowania terminu na złożenie pisma w sprawach uregulowanych w ustawie przez cudzoziemca umieszczonego w strzeżonym ośrodku lub w areszcie dla cudzoziemców. Zakłada się, że ww. termin zostanie zachowany, jeżeli pismo zostało złożone w administracji tego ośrodka lub aresztu przed upływem terminu.

Aby wykorzystać możliwości, jakie daje procedura graniczna i skrócić czas postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej projekt ustawy przewiduje także wprowadzenie do prawa krajowego uregulowanych w art. 36 i 38 dyrektywy 2013/32/UE koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia i bezpiecznego kraju trzeciego. Projektowany ust. 3a w art. 38 dotyczy bezpiecznego kraju trzeciego, zaś projektowany ust. 4 w art. 39 bezpiecznego kraju pochodzenia.

Dotychczas Polska nie decydowała się na wykorzystanie powyższego narzędzia celem usprawnienia procedury o udzielenie ochrony międzynarodowej. Tymczasem wdrożenie powyższej koncepcji do prawa krajowego może przyczynić się zarówno do przyśpieszenia procedury, jak i umożliwić precyzyjne wskazanie, którzy spośród cudzoziemców ubiegających się w Polsce o przyznanie ochrony międzynarodowej powinni taką ochronę otrzymać. Zgodnie bowiem z art. 37 ust. 2 dyrektywy 2013/32/UE państwa członkowskie są zobowiązane do regularnego przeglądu sytuacji w krajach trzecich uznanych za bezpieczne kraje pochodzenia, przy czym ocena, czy państwo jest bezpiecznym krajem pochodzenia powinna uwzględniać wykorzystanie zróżnicowanych źródeł informacji, w tym w szczególności informacji pochodzących z innych państw członkowskich, EASO, UNHCR, Rady Europy i innych właściwych organizacji międzynarodowych. Powyższe gwarantuje więc, że umieszczenie państwa trzeciego na liście krajów bezpiecznych musi być poprzedzone przeprowadzeniem szczegółowej analizy sytuacji panującej w tym kraju. Ponadto dyrektywa 2013/32/UE przyznaje wnioskodawcy prawo do przedstawienia dowodów, przeczących tezie, jakoby jego kraj pochodzenia był dla niego bezpieczny. Ustalenie więc, iż cudzoziemiec pochodzi z państwa, wpisanego na listę bezpiecznych krajów pochodzenia nie wyklucza, w szczególnych przypadkach przyznania takiemu cudzoziemcowi ochrony międzynarodowej. Z tego też powodu przepisy dyrektywy 2013/32/UE nie przewidziały możliwości odstąpienia od przesłuchania wnioskodawcy pochodzącego z bezpiecznego kraju pochodzenia. Koncepcja bezpiecznego kraju pochodzenia jest wykorzystywana w wielu innych państwach członkowskich. Analiza EMN Ad-Hoc Query on EE and NL joint ad-hoc query on safe countries of origin, I 2017 dowodzi, iż koncepcja bezpiecznego kraju pochodzenia została dotychczas wdrożona i jest stosowana w Austrii, Belgii, Bułgarii, Chorwacji, Czechach, Irlandii, Francji, Holandii, Luksemburgu, Niemczech, na Słowacji oraz w Wielkiej Brytania i na Węgrzech. Powyższe świadczy o popularności powyższego rozwiązania. Z reguły organem odpowiedzialnym za przygotowanie listy bezpiecznych krajów pochodzenia jest rząd. Niemniej jednak w powyższym procesie może uczestniczyć również parlament. Chociażby w przypadku Niemiec, Rząd Federalny przedstawia Parlamentowi Federalnemu co dwa lata sprawozdanie z informacjami dotyczącymi krajów, uznanych za bezpieczne. Podobnie też w Holandii parlament jest konsultowany w toku procedury tworzenia listy bezpiecznych krajów pochodzenia. Niemniej jednak bezpośrednio za zmiany na liście odpowiedzialne jest holenderskie Ministerstwo Sprawiedliwości, w obrębie którego funkcjonuje Minister ds. Migracji oraz Departament Polityki Migracyjnej. Minister podejmuje decyzje o aktualizacji listy samodzielnie. Formalnie zaś lista ma formę rozporządzenia ministra ds. migracji. Ponadto należy zaznaczyć, iż obecnie trwają także prace nad wprowadzeniem unijnej listy bezpiecznych krajów pochodzenia, co tym bardziej może świadczyć o przydatności powyższego rozwiązania.

Zgodnie z art. 38 dyrektywy 2013/32/UE projektowany art. 38 ust. 3a ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony zapewnia, że instytucja bezpiecznego kraju trzeciego będzie stosowana w sposób zindywidualizowany, z uwzględnieniem konkretnej sytuacji cudzoziemca. Przyjęto, że państwo niebędące państwem członkowskim znajdujące się na liście bezpiecznych krajów trzecich będzie uważane za bezpieczny kraj trzeci w odniesieniu do wnioskodawcy, jeżeli istnieje uzasadnione przypuszczenie, że cudzoziemiec będzie mógł bezpiecznie i legalnie przemieścić się na jego terytorium i tam zamieszkać oraz gdy w tym państwie:

1) życie i wolność wnioskodawcy nie są zagrożone z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej;

2) nie zachodzi rzeczywiste ryzyko doznania przez niego poważnej krzywdy;

3) jest przestrzegana zasada, o której mowa w art. 33 Konwencji Genewskiej;

4) jest przestrzegany zakaz wydalania, gdy jest ono sprzeczne z prawem do wolności od tortur oraz okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania;

5) istnieje możliwość ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy i, jeżeli status taki zostanie przyznany, uzyskania ochrony zgodnie z Konwencją Genewską.

Wniosek złożony przez cudzoziemca przybyłego z bezpiecznego kraju trzeciego będzie uznawany za wniosek niedopuszczalny.

Cudzoziemcowi, który przybył z bezpiecznego kraju trzeciego i otrzymał decyzję o uznaniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej za wniosek niedopuszczalny będzie wydawane przez Szefa Urzędu zaświadczenie poświadczające ten fakt w języku państwa uważanego za bezpieczny kraj trzeci.

Zgodnie z art. 38 ust. 4 dyrektywy 2013/32/UE w przypadku gdy państwo trzecie nie zezwoli wnioskodawcy na wjazd na swoje terytorium, wnioskodawcy będzie zapewniony dostęp do procedury zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami przewidzianymi ww. dyrektywą. Przede wszystkim cudzoziemiec będzie mógł ponownie wystąpić z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej. Co więcej w takim przypadku, zgodnie z ogólnymi zasadami Kodeksu postępowania administracyjnego, decyzja ostateczna może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przemawia za tym słuszny interes strony. Zaś w toku ponownego rozpatrywania sprawy w przypadku stwierdzenia uzasadnionej obawy cudzoziemca przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych, przynależności do określonej grupy społecznej lub gdy powrót do kraju pochodzenia mógłby narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy, wnioskodawcy zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony zostanie udzielona ochrona międzynarodowa. A zatem brak zgody państwa trzeciego na wjazd cudzoziemca nie tamuje rozpoznania sprawy o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i w żaden sposób nie pozbawia cudzoziemca jego praw związanych z poszukiwaniem ochrony międzynarodowej.

Dyrektywa 2013/32/UE w art. 31 ust. 8 lit. b daje możliwość, aby wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej składane przez osoby pochodzące z bezpiecznego kraju pochodzenia były rozpatrywane w trybie przyspieszonym, co znalazło odzwierciedlenie w dodawanym pkt 6 w ust. 1 w art. 39. Przepis ten stanowi, że wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej rozpatruje się w trybie przyspieszonym, w przypadku gdy wnioskodawca pochodzi z bezpiecznego kraju pochodzenia znajdującego się na liście bezpiecznych krajów pochodzenia określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 39a.

W art. 39 ust. 1 zostało zmodyfikowane brzmienie pkt 4 w taki sposób, aby uwzględniał on także te sytuacje, gdy obowiązek powrotu wynika z decyzji kończącej postępowanie w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu wszczęte przed złożeniem wniosku w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej.

Ponadto w celu wykorzystania możliwości, jakie daje art. 31 ust. 8 dyrektywy 2013/32/UE, rozszerzono listę przesłanek do stosowania trybu przyspieszonego i dodano kolejne punkty w art. 39 tj. pkt 7–9, które umożliwiają stosowanie trybu przyspieszonego również w przypadkach gdy wnioskodawca: zniszczył dokument tożsamości lub dokument podróży lub pozbył się ich, a dokumenty te pomogłyby w ustaleniu jego tożsamości lub obywatelstwa; wjechał nielegalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub przedłużył nielegalnie swój pobyt na tym terytorium oraz bez ważnego powodu nie zadeklarował zamiaru złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej albo nie złożył wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w najkrótszym możliwym terminie, zważywszy na okoliczności wjazdu; odmawia wywiązania się z obowiązku poddania się pobraniu odcisków linii papilarnych przewidzianego w rozporządzeniu 603/2013.

Art. 39 podlega modyfikacji w zakresie, w jakim reguluje termin na załatwienie sprawy dotyczącej udzielenia ochrony międzynarodowej. Zgodnie z nowym brzmieniem ust. 2 pkt 1 załatwienie sprawy dotyczącej udzielenia ochrony międzynarodowej następuje w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W ust. 3 przewidziano dłuższy niż dotychczas, bo 90-dniowy, termin na ujawnienie się okoliczności określonych w art. 39 ust. 1 ww. ustawy, w trakcie którego nie stosuje się trybu przyspieszonego.

Zgodnie z projektowanym art. 39 ust. 5, w razie stwierdzenia, że wystąpiła przynajmniej jedna z okoliczności uzasadniających zastosowanie trybu przyspieszonego, Szef Urzędu wydaje postanowienie o rozparzeniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w trybie przyspieszonym.

Również w przypadku korzystania z instytucji bezpiecznego kraju pochodzenia będzie zapewnione podejście zindywidualizowane. Stosowna regulacja znajduje się w projektowanym art. 39 ust. 4 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony. Wskazuje on, że państwo niebędące państwem członkowskim znajdujące się na liście bezpiecznych krajów pochodzenia jest uważane w odniesieniu do wnioskodawcy za bezpieczny kraj pochodzenia, jeżeli posiada on obywatelstwo tego państwa albo nie posiadając obywatelstwa żadnego państwa miał w tym państwie miejsce zamieszkania i nie podał żadnych poważnych podstaw do nieuznawania tego państwa za bezpieczny kraj pochodzenia, odnoszących się do jego szczególnej sytuacji oraz do udzielenia mu ochrony międzynarodowej.

Projektowany art. 39a ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony zawiera delegację do wydania rozporządzenia Rady Ministrów, w którym zostanie określona lista bezpiecznych krajów pochodzenia oraz lista bezpiecznych krajów trzecich na okres dwóch lat, tak aby na poziomie ustawowym zagwarantować, iż najdalej co 2 lata musi nastąpić przegląd sytuacji w krajach trzecich uznanych za bezpieczne kraje pochodzenia, czego wymaga art. 37 ust. 2 dyrektywy 2013/32/UE. Powyższe Rada Ministrów czyni biorąc pod uwagę zróżnicowane źródła informacji, w tym pochodzące z innych państw członkowskich, Europejskiego Urzędu Wsparcia w Dziedzinie Azylu, Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców, Rady Europy i innych organizacji międzynarodowych zajmujących się ochroną praw człowieka i działających na rzecz uchodźców i migrantów i uwzględniając:

 1) konieczność zapewnienia bezpieczeństwa cudzoziemcom ubiegającym się o udzielenie ochrony międzynarodowej;

2) przepisy ustawowe i wykonawcze obowiązujące w tym kraju oraz sposób ich stosowania w zakresie:

a) rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania czynów stanowiących prześladowania w rozumieniu art. 13, lub poważną krzywdę oraz ścigania i karania za takie czyny i zapewnienia osobom prześladowanym lub doznającym poważnej krzywdy dostęp do takiej ochrony, w tym możliwość złożenia środka zaskarżenia;

b) stosowania tortur, nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub kar, zagrożenia poprzez powszechne stosowanie przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego;

3) przestrzeganie zasady ochrony przed wydaleniem lub zawróceniem, o którym mowa w art. 33 Konwencji Genewskiej, oraz praw człowieka i wolności ustanowionych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. lub Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych otwartym do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. poz. 167) lub Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r. (Dz. U. z 1989 r. poz. 378);

4) występowanie w danym państwie warunków, o których mowa w art. 38 ust. 3a pkt 4 i 5.

W projektowanym art. 39b reguluje się kwestie rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w trybie granicznym. Projektowane rozwiązania są zgodne z art. 43 dyrektywy 2013/32/UE, który pozwala, by w trybie granicznym rozpatrzeć wnioski niedopuszczalne oraz nadające się do zastosowania trybu przyspieszonego. Zgodnie z ust. 1 Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, w drodze postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie będzie ustalał, czy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej będzie rozpatrywany w trybie granicznym. Zgodnie z projektowanym ust. 2 wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej będzie rozpatrywany w trybie granicznym, w przypadku gdy wnioskodawca, który złożył wniosek w przejściu granicznym, nie spełniając warunków wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i pobytu na tym terytorium:

* + 1. podał inne przyczyny złożenia wniosku niż obawa przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej lub ryzyko doznania poważnej krzywdy albo nie podał żadnych informacji o okolicznościach związanych z obawą przed prześladowaniem lub ryzykiem doznania poważnej krzywdy;
		2. wprowadził organ rozpatrujący wniosek w błąd przez zatajenie informacji lub dokumentów albo przedstawienie fałszywych informacji lub dokumentów, dotyczących jego tożsamości lub obywatelstwa o istotnym znaczeniu dla nadania statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony uzupełniającej;
		3. przedstawił wyraźnie niespójne, sprzeczne lub nieprawdopodobne wyjaśnienia na potwierdzenie faktu prześladowania lub ryzyka doznania poważnej krzywdy, które są sprzeczne ze sprawdzonymi informacjami dotyczącymi kraju pochodzenia;
		4. pochodzi z bezpiecznego kraju pochodzenia lub państwo niebędące państwem członkowskim jest uważane za bezpieczny kraj trzeci w odniesieniu do wnioskodawcy;
		5. złożył kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej i nie zaistniały ani nie zostały przedstawione przez wnioskodawcę żadne nowe dowody ani okoliczności faktyczne lub prawne, znacząco zwiększające prawdopodobieństwo udzielenia ochrony międzynarodowej;
		6. stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego lub był z tego powodu w przeszłości wydalony z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zobowiązany do powrotu;
		7. zniszczył dokument tożsamości lub dokument podróży lub pozbył się ich, jeżeli te dokumenty pomogłyby w ustaleniu jego tożsamości lub obywatelstwa;
		8. odmawia wywiązania się z obowiązku poddania się pobraniu odcisków linii papilarnych przewidzianego w rozporządzeniu 603/2013.

W postępowaniu prowadzonym w trybie granicznym zgodnie z projektowanym art. 39b ust. 4 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony będą stosowane przepisy rozdziału 2 działu II ustawy, z tym że załatwienie sprawy dotyczącej udzielenia ochrony międzynarodowej następuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 20 dni od dnia złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, w decyzji kończącej postępowanie wskazuje się, że wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej był rozpatrywany w trybie granicznym, skargę do sądu administracyjnego na decyzję kończącą postepowanie wnosi się w terminie 7 dni od dnia doręczenia decyzji. Skrócenie terminu załatwienia sprawy i terminu wniesienia skargi wynika z konieczności zachowania warunku zakończenia postępowania w trybie granicznym w terminie 4 tygodni, co wynika z art. 43 ust. 2 dyrektywy 2013/32/UE.

Zważywszy na to, że w okresie trwania postępowania prowadzonego w trybie granicznym cudzoziemiec będzie mógł być umieszczony w strzeżonym ośrodku, zgodnie z projektowanym art. 39b ust. 3 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony tryb graniczny nie będzie stosowany wobec cudzoziemców, gdy umieszczenie w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców mogłoby spowodować niebezpieczeństwo dla ich życia lub zdrowia, gdy ich stan psychofizyczny może uzasadniać domniemanie, że byli ofiarami tortur, lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania oraz gdy są małoletnimi bez opieki lub osobami niepełnosprawnymi.

Na podstawie art. 39b w zw. z art. 15 kpa, postępowanie administracyjne w sprawach wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej rozpatrywanego w trybie granicznym jest I instancyjne. Decyzja Szefa Urzędu w przedmiocie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej rozpatrywanego w trybie granicznym jest ostateczna i przysługuje na nią skarga do sądu administracyjnego. Powyższe jest niezbędne dla umożliwienia cudzoziemcowi zapoznania się z decyzją w jego sprawie w możliwie najkrótszym terminie. Skargę do sądu administracyjnego na decyzję kończącą postępowanie wnosi się w terminie 7 dni od dnia doręczenia decyzji. Ww. art. 39b ust. 4 w pkt 5 wprowadza też regulacje szczegółowe na wypadek złożenia skargi do sądu administracyjnego. Otóż w razie wniesienia skargi na decyzję Szefa Urzędu, na mocy której cudzoziemiec jest zobowiązany do powrotu, Szef Urzędu może wstrzymać, na wniosek cudzoziemca, wykonanie tej decyzji, gdy cudzoziemiec uprawdopodobni, że zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Natomiast w przypadku gdy cudzoziemiec wraz z wniesieniem do sądu administracyjnego skargi na decyzję Szefa Urzędu w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej złożył wniosek o wstrzymanie wykonania wcześniej wydanej decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, która nie została wykonana, Szef Urzędu może wstrzymać wykonanie tej decyzji, jeżeli zachodzą okoliczności, o których mowa w przytoczonym wyżej pkt 5.

Zgodnie z nowoprojektowanym art. 39b ust. 5 postanowienie o rozpatrywaniu wniosku w trybie granicznym wygasa z mocy prawa w przypadku:

1) niezałatwienia sprawy w terminie 28 dni - z dniem upływu tego terminu;

2) ujawnienia się po wydaniu postanowienia okoliczności, o których mowa w ust. 3 - z dniem powzięcia przez organ informacji o ich ujawnieniu się.

Proponuje się zmiany w art. 40 ustawy polegające na skróceniu terminów, których upływ uzależnia umorzenie postępowania w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej, mając na uwadze bardzo liczne przypadki porzucania procedury azylowej przez cudzoziemców. Projekt zakłada, że wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej uznaje się za wycofany w sposób dorozumiany, w przypadku gdy wnioskodawca nie stawił się bez usprawiedliwionej przyczyny w ośrodku recepcyjnym w terminie 1 dnia od dnia złożenia wniosku, a we wniosku nie wskazał innego adresu, pod którym będzie przebywał, nie stawił się bez usprawiedliwionej przyczyny w ośrodku recepcyjnym w terminie 1 dnia od dnia zwolnienia ze strzeżonego ośrodka lub z aresztu dla cudzoziemców, w przypadku gdy Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców na podstawie art. 89c nie nakazał mu przebywania w określonym miejscu lub określonej miejscowości i wnioskodawca nie wskazał we wniosku innego adresu, pod którym będzie przebywał, a także w przypadku gdy opuścił ośrodek i nie powrócił do niego przez okres dłuższy niż 2 dni bez usprawiedliwionej przyczyny (projektowane pkt 1–3 w ust. 2 art. 40). Pozostałe przypadki uznania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej za wycofany w sposób dorozumiany pozostają bez zmian.

Zmiana brzmienia ust. 4 w art. 40 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony ułatwi stronie reprezentowanej przez pełnomocnika albo przedstawiciela ustawowego wniesienie odwołania od decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej. Wprowadzenie obowiązku doręczania pism pełnomocnikowi lub przedstawicielowi ustawowemu umożliwi im bowiem powzięcie wiedzy o wydaniu decyzji, co w przypadku pozostawienia decyzji w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia powyższego nie gwarantowało.

Projekt ustawy przewiduje, że na podstawie dodawanego art. 43a w toku postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej funkcjonariusze Straży Granicznej będą mogli wykonywać czynności, o których mowa w art. 11 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2018 r. poz. 2094, z późn. zm.). Powyższe wynika z wprowadzenia do postępowania o udzielaniu cudzoziemcom ochrony obowiązku badania przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców przesłanek do udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych, które wymagają przeprowadzania dodatkowych ustaleń przez organ. Możliwość wykonywania czynności w projektowany sposób zapewni przede wszystkim rzetelne rozpatrywanie spraw, w których odmowa udzielenia zgody na pobyt cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej naruszałoby jego prawo do życia rodzinnego lub prywatnego, w rozumieniu przepisów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. albo naruszałaby prawa dziecka wynikające z Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r.

 Projektowane zmiany w art. 44 ust. 1 i 3-5 mają charakter porządkujący.

 Zmiana brzmienia art. 45 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony jest konsekwencją wprowadzenia rozwiązania, zgodnie z którym Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, w przypadku odmowy nadania statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony uzupełniającej, będzie rozstrzygał o udzieleniu zgody na pobyt ze względów humanitarnych albo zgody na pobyt tolerowany w oparciu o przesłanki określone w art. 348 albo art. 351 pkt 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach. Zgodnie z projektowaną zmianą w art. 45 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, przed wydaniem decyzji o udzieleniu zgody na pobyt ze względów humanitarnych albo zgody na pobyt tolerowany, podobnie jak ma to miejsce w przypadku decyzji o nadaniu statusu uchodźcy lub o udzieleniu ochrony uzupełniającej, organ prowadzący postępowanie w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej będzie zwracał się do komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w razie potrzeby – także do innych organów, o przekazanie informacji, czy wobec wnioskodawcy lub osoby, w imieniu której wnioskodawca występuje, zachodzą okoliczności uzasadniające odmowę udzielenia tej zgody określone w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony oraz w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.

 Za zasadne uznano wprowadzenie regulacji nakazującej przekazywanie informacji o miejscu pobytu cudzoziemca przez organ prowadzący postępowanie w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej komendantowi oddziału Straży Granicznej, komendantowi wojewódzkiemu Policji oraz Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

 Przyjęta przez projektodawcę koncepcja zakłada rozszerzenie zakresu postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej. Proponuje się ustanowienie Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców organem właściwym do orzekania o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu w przypadku odmowy udzielenia ochrony międzynarodowej. Obecnie z uwagi na dwutorowość postępowań (odmowa udzielenia ochrony międzynarodowej wydawana przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, a zobowiązanie do powrotu przez organy Straży Granicznej) nadmiernemu wydłużeniu ulega pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemca, któremu odmówiono udzielenia ochrony międzynarodowej. W przypadku kumulacji rozstrzygnięć w jednej decyzji administracyjnej, a więc orzekania w jednej decyzji jednocześnie o odmowie udzielenia ochrony międzynarodowej i zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, konieczne jest, aby Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców był właściwy orzekać także o udzieleniu zgody na pobyt ze względów humanitarnych jak i o zakazie ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen. Stąd wynikają regulacje projektowane w art. 47 ust. 1a oraz art. 51a-art. 51m ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony.

Dodawany ust. 1a w art. 47 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony wprowadza zasadę, że w przypadku gdy w postępowaniu w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej odmawia się wnioskodawcy lub osobie, w imieniu której wnioskodawca występuje, nadania statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony międzynarodowej i wyjdą na jaw okoliczności, o których mowa w art. 348 pkt 1, 2 lub 3 lit. a-c ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, orzeka się o udzieleniu wnioskodawcy lub osobie, w imieniu której wnioskodawca występuje, zgody na pobyt ze względów humanitarnych, chyba że zachodzą okoliczności uzasadniające odmowę udzielenia tej zgody, o których mowa w art. 349 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach. W przypadku zaś, o którym mowa w art. 351 pkt 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, w decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy, udzielenia ochrony uzupełniającej albo zgody na pobyt ze względów humanitarnych wydanej wnioskodawcy lub osobie, w imieniu której wnioskodawca występuje, orzeka się o udzieleniu zgody na pobyt tolerowany (dodawany ust. 1b w art. 47).

Celem wprowadzenia powyższego rozwiązania jest skrócenie czasu załatwienia sprawy. Obecnie są prowadzone bowiem dwa, odrębne postępowania w odniesieniu do tożsamej sytuacji osobistej, jak i społeczno-politycznej cudzoziemca powstałej w kraju jego pochodzenia, tj. postępowanie w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej przed Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz w ramach postępowania o zobowiązanie cudzoziemca do powrotu postępowanie w sprawie udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych albo zgody na pobyt tolerowany przed organami Straży. Powyższe rozwiązanie stanowi również odpowiedź na uwagi Najwyższej Izby Kontroli, która w raporcie z dnia 19 listopada 2015 roku postulowała zmiany kompetencyjne w obowiązującym porządku prawnym, które dałyby efekt zwiększenia efektywności prawa o cudzoziemcach. Wprowadzenie proponowanego rozwiązania wpłynie na zwiększenie efektywności procedur administracyjnych w przedmiotowym zakresie, ponieważ dojdzie do zminimalizowania liczby obecnych postępowań administracyjnych.

Z kolei proponowane regulacje prawne art. 51a – art. 51n ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony są konsekwencją ustanowienia Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców organem właściwym do orzekania o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu i o zakazie ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen w przypadku odmowy udzielenia ochrony międzynarodowej i zgody na pobyt ze względów humanitarnych. Rozwiązania w tym zakresie są wzorowane na regulacjach obowiązujących w tym zakresie w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, stanowiących wdrożenie dyrektywy Parlamentu 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 z 24.12.2008, str. 98), zwanej dalej „dyrektywą 2008/115/WE”.

Zgodnie z projektowanym art. 51a ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony w decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy, udzielenia ochrony uzupełniającej albo zgody na pobyt ze względów humanitarnych wydanej wnioskodawcy lub osobie, w imieniu której wnioskodawca występuje i w decyzji o uznaniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny, będzie orzekało się o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu i zakazie ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen oraz będzie określało się okres tego zakazu. Nie będzie orzekało się o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu i zakazie ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen, w przypadku gdy:

1) wobec wnioskodawcy lub osoby, w imieniu której wnioskodawca występuje, została wydana wcześniej decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, która nie została wykonana;

2) wnioskodawca lub osoba, w imieniu której wnioskodawca występuje, posiada zezwolenie na pobyt czasowy, zezwolenie na pobyt stały, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, zgodę na pobyt ze względów humanitarnych, zgodę na pobyt tolerowany, prawo pobytu lub prawo stałego pobytu zgodnie z ustawą z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. z 2017 r. poz. 900 oraz z 2018 r. poz. 650);

3) wnioskodawca lub osoba, w imieniu której wnioskodawca występuje, jest małżonkiem obywatela polskiego albo cudzoziemca posiadającego zezwolenie na pobyt stały lub zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i nie sprzeciwiają się temu względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, chyba że celem zawarcia związku małżeńskiego lub jego istnienia jest obejście przepisów określających zasady i warunki wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ich przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu z niego;

4) wnioskodawca lub osoba, w imieniu której wnioskodawca występuje, przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy Schengen lub wizy krajowej;

5) wnioskodawca lub osoba, w imieniu której wnioskodawca występuje, przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy międzynarodowej o zniesieniu obowiązku wizowego lub jednostronnego zniesienia obowiązku wizowego lub wobec którego stosuje się częściowe lub całkowite zniesienie obowiązku wizowego, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/1806 z dnia 14 listopada 2018 r. wymieniającym państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Dz. U. UE L 303 z 2018.11.28, str. 39);

6) wnioskodawca lub osoba, w imieniu której wnioskodawca występuje, przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zaświadczenia, o którym mowa w [art. 170](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytanrtgiztkltqmfyc4mzxgazdknzuha) ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach;

7) wnioskodawca lub osoba, w imieniu której wnioskodawca występuje, są tymczasowo aresztowani, odbywają karę pozbawienia wolności lub stosuje się wobec nich środek zapobiegawczy w postaci zakazu opuszczania terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

8) wnioskodawca lub osoba, w imieniu której wnioskodawca występuje, posiada zezwolenie pobytowe lub inne zezwolenie uprawniające do pobytu, udzielone przez inne państwo stosujące dyrektywę 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 z 24.12.2008, str. 98, z późn. zm.[[1]](#footnote-1)3)), i nie sprzeciwiają się temu względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, chyba że cudzoziemiec nie udał się niezwłocznie na terytorium tego państwa po pouczeniu go o obowiązku wyjazdu na terytorium tego państwa, o którym mowa w art. 314 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, lub

9) wnioskodawca lub osoba, w imieniu której wnioskodawca występuje, jest przekazywany do państwa trzeciego na wniosek organów tego państwa o wydanie osoby ściganej, w celu przeprowadzenia przeciw niemu na terytorium tego państwa postępowania karnego lub wykonania orzeczonej kary albo środka zabezpieczającego, lub

10) wnioskodawca lub osoba, w imieniu której wnioskodawca występuje, jest przekazywany do innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej jako osoba ścigana europejskim nakazem aresztowania w celu przeprowadzenia przeciw niemu na terytorium tego państwa postępowania karnego lub wykonania orzeczonej kary pozbawienia wolności albo innego środka polegającego na pozbawieniu wolności.

 W decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy, udzielenia ochrony uzupełniającej, zgody na pobyt ze względów humanitarnych wydanej wnioskodawcy lub osobie, w imieniu której wnioskodawca występuje i w decyzji o uznaniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny, zawierających orzeczenie o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, będzie określało się termin dobrowolnego powrotu, który wyniesie od 8 do 30 dni, liczony od dnia doręczenia decyzji. Minimalny termin dobrowolnego powrotu wynika z określonego w projektowanej ustawie siedmiodniowego terminu na złożenie odwołania.

Terminu dobrowolnego powrotu nie będzie określać się, gdy:

1. istnieje prawdopodobieństwo ucieczki cudzoziemca, lub
2. wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Przy ocenie prawdopodobieństwa ucieczki cudzoziemca będą brane pod uwagę podobne okoliczności jak w przypadku oceny prawdopodobieństwa ucieczki cudzoziemca w ramach postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu prowadzonego na podstawie ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach. Jeżeli w ww. decyzji termin dobrowolnego powrotu nie będzie określony, gdyż wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, to w decyzji będzie wskazywane państwo, do którego cudzoziemiec powinien powrócić.

W decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu organ będzie orzekał o zakazie ponownego wjazdu tylko na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku gdy decyzję tę otrzyma cudzoziemiec:

1) posiadający ochronę międzynarodową w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, któremu cofnięto zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE, lub

2) o którym mowa w art. 315 ust. 8 lub 9 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.

W związku ze skróceniem terminu dobrowolnego powrotu do 8 dni, termin na wniesienie odwołania od decyzji, o której mowa w art. 51a ust. 1 ulega skróceniu do 7 dni.

Projektowany art. 51b określa przypadki, w których będzie można określić dłuższy termin dobrowolnego powrotu niż określony w art. 51a ust. 3, a także przedłużyć termin dobrowolnego powrotu określony w decyzji, zaś art. 51c – obowiązki, jakie będzie można nałożyć na cudzoziemca w decyzji o przedłużeniu terminu dobrowolnego powrotu. Przypadki, w których Szef Urzędu będzie mógł przedłużyć termin dobrowolnego powrotu, jak również obowiązki cudzoziemca są określone analogicznie jak w art. 316 i art. 317 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.

Orzeczeniu o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu kończącym negatywnie postępowanie w sprawie udzielenia ochrony towarzyszyć będzie zakaz ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen. Okres ten będzie określany indywidualnie w decyzji, a projektowany art. 51d precyzuje, w jakim przypadku dany okres zakazu będzie mógł zostać orzeczony.

 Projekt ustawy w art. 51e, podobnie jak art. 320 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, przewiduje możliwość cofnięcia zakazu ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen, jak również określa przypadki, kiedy takie cofnięcie nie jest możliwe.

 Projektowane przepisy art. 51f – art. 51l regulują kwestie dotyczące kosztów związanych z  wykonaniem zobowiązania cudzoziemca do powrotu określonego w decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy, udzielenia ochrony uzupełniającej, zgody na pobyt ze względów humanitarnych albo zgody na pobyt tolerowany wydanej wnioskodawcy lub osobie, w imieniu której wnioskodawca występuje i w decyzji o uznaniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny. Koszty te będą ustalane, w przypadku gdy wymieniona wyżej decyzja stanie się ostateczna, a w przypadku wydania takiej decyzji przez organ wyższego stopnia, gdy decyzja ostateczna zostanie cudzoziemcowi doręczona, chyba że podlega ona natychmiastowemu wykonaniu. Wyjątkiem będzie sytuacja, gdy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej był rozpatrywany w trybie granicznym – wówczas ww. koszty nie będą ustalane. Należności z tytułu kosztów przedawniają się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym decyzja o ustaleniu wysokości kosztów stała się ostateczna.

 Do kosztów związanych z  wykonaniem orzeczenia o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu będą zaliczane w szczególności koszty:

1. pobytu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców;
2. pobytu cudzoziemca w pomieszczeniu przeznaczonym dla osób zatrzymanych;
3. badania lekarskiego cudzoziemca;
4. pomocy udzielonej cudzoziemcowi przez inne państwo członkowskie w związku
z przeprowadzeniem tranzytu drogą powietrzną przez jego terytorium;
5. zapewnienia cudzoziemcowi opieki medycznej i psychologicznej podczas pobytu
w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców;
6. doprowadzenia cudzoziemca do pomieszczenia przeznaczonego dla osób zatrzymanych, strzeżonego ośrodka lub aresztu dla cudzoziemców;
7. doprowadzenia cudzoziemca do organu Straży Granicznej, sądu, prokuratury, jednostki Policji, Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, placówek opiekuńczo – wychowawczych lub podmiotów leczniczych;
8. czynności, o których mowa w art. 325 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r.
o cudzoziemcach;
9. doprowadzenia cudzoziemca do granicy lub portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego zostaje doprowadzony.

Ww. koszty będą obliczane zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 339 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach. Decyzja o ustaleniu wysokości kosztów związanych z  wykonaniem orzeczenia o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu będzie wydawana przez organ Straży Granicznej właściwy w sprawie przymusowego wykonania decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy, udzielenia ochrony uzupełniającej, zgody na pobyt ze względów humanitarnych wydanej wnioskodawcy lub osobie, w imieniu której wnioskodawca występuje i decyzji o uznaniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny, zawierających orzeczenie o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Wpływy z uzyskanych należności z tytułu ww. kosztów będą stanowić dochód budżetu państwa. W pozostałym zakresie projektowane regulacje dotyczące kosztów związanych z wykonaniem orzeczenia o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu są analogiczne do rozwiązań przewidzianych w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach w zakresie dotyczącym wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.

Zgodnie z art. 51l w przypadku gdy cudzoziemiec nie opuści dobrowolnie terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie określonym w decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy, udzielenia ochrony uzupełniającej, zgody na pobyt ze względów humanitarnych wydanej wnioskodawcy lub osobie, w imieniu której wnioskodawca występuje i decyzji o uznaniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny, zawierających orzeczenie o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, decyzja ta będzie podlegać przymusowemu wykonaniu. Przymusowe wykonanie ww. decyzji będzie następowało również, gdy:

1. w decyzji tej nie został określony termin dobrowolnego powrotu, lub
2. po wydaniu tej decyzji:
3. zaistniało prawdopodobieństwo ucieczki cudzoziemca, lub
4. dalszy pobyt cudzoziemca może stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Projektowane rozwiązania dotyczące przymusowego wykonania orzeczenia o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wydanego w ramach postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej są analogiczne do przepisów określonych przez ustawę z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach w zakresie dotyczącym przymusowego wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.

Dodawany art. 51m reguluje kwestie dotyczące wygaśnięcia, z mocy prawa, decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy, udzielania ochrony uzupełniającej i zgody na pobyt ze względów humanitarnych wydanej wnioskodawcy lub osobie, w imieniu której wnioskodawca występuje oraz decyzji o uznaniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny w części dotyczącej zobowiązania cudzoziemca do powrotu. Przepis art. 51n z kolei reguluje kwestie odstąpienia od wykonania zobowiązania cudzoziemca do powrotu orzeczonego w ww. decyzjach.

W art. 52 wprowadzone zmiany mają charakter porządkujący i doprecyzowujący.

W art. 54 w ust. 2-5 przewidziano zmiany polegające na rozszerzeniu kręgu podmiotów, za pośrednictwem których może nastąpić doręczenie pism w postępowaniu w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej cudzoziemcom zakwaterowanym w ośrodku dla cudzoziemców. W obowiązującym stanie prawnym dla skuteczności doręczenia ww. pism cudzoziemcom korzystającym z pomocy socjalnej realizowanej poprzez umieszczenie w ośrodku dla cudzoziemców, jest wymagane posiadanie przez osobę doręczającą upoważnienia wydanego przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Proponuje się odstąpienie od szczególnej regulacji kwestii doręczenia pism ww. cudzoziemcom na rzecz stosowania zasad doręczania pism określonych w Kodeksie postepowania administracyjnego. Projektowane przepisy przewidują doręczanie pism cudzoziemcom zakwaterowanym w ośrodku dla cudzoziemców za pośrednictwem pracownika urzędu obsługującego Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Proponowana zmiana w art. 54d w ust. 1 ma na celu określenie długości okresów zakazu ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen w przypadku, gdy w decyzji, o której mowa w art. 51a ust. 1, został określony termin dobrowolnego powrotu.

W związku z przyjęciem koncepcji, zgodnie z którą w przypadku odmowy nadania statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony uzupełniającej Szef Urzędu będzie rozstrzygał o udzieleniu wnioskodawcy lub osobie, w imieniu której wnioskodawca występuje, zgody na pobyt ze względów humanitarnych, konieczne było uregulowanie kwestii związanych z cofnięciem udzielonej zgody na pobyt ze względów humanitarnych oraz wygaśnięciem decyzji o udzieleniu tej zgody. Rozwiązania te znalazły odzwierciedlenie w dodawanych art. 54ea i art. 54eb.

W art. 54ec określa się organ właściwy do cofnięcia zgody na pobyt tolerowany udzielonej w postępowaniu w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej.

 Zmiana w art. 55 polega na wprowadzeniu normy określającej, że cudzoziemcom podlegającym procedurze granicznej tymczasowe zaświadczenie tożsamości będzie wydawane dopiero po zwolnieniu ich ze strzeżonego ośrodka lub aresztu dla cudzoziemców, w którym przebywali podczas rozpatrywania wniosku w tym trybie.

Projektowane zmiany w art. 55a ust. 2 pkt 1 i art. 55b ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony wynikają z konieczności określenia okresu ważności takiego zaświadczenia, organu właściwego do wydania zaświadczenia oraz nałożenia na organ Straży Granicznej wydający takie zaświadczenie obowiązku poinformowania o tym fakcie Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Szefa Służby Wywiadu Wojskowego.

Proponowane zmiany w art. 65 ust. 5 mają charakter redakcyjny.

Konieczność zmiany brzmienia art. 74 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony wynika z przyjętej przez projektodawcę nowej konstrukcji postępowania w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz ma na celu usunięcie wątpliwości interpretacyjnych. Przewiduje się utrzymanie dotychczasowych rozwiązań prawnych, zgodnie z którymi pomoc socjalną i opiekę medyczną zapewnia się w okresie postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej, począwszy od dnia zgłoszenia się cudzoziemca w ośrodku dla cudzoziemców, z tym że w sytuacjach szczególnych, związanych z zagrożeniem życia lub zdrowia cudzoziemca, opieka medyczna przysługuje od dnia złożenia przez cudzoziemca wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W projekcie ustawy wprowadza się zmiany w celu zapewnienia przejrzystości zasad ustalania okresów udzielania pomocy socjalnej i medycznej po zakończeniu postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej. Obowiązujące w tym zakresie przepisy budziły wątpliwości interpretacyjne w zakresie ustalenia prawidłowego okresu udzielania pomocy socjalnej i opieki medycznej. Proponuje się, aby cudzoziemcom, którym udzielono ochrony międzynarodowej (nadano status uchodźcy lub udzielono ochrony uzupełniającej) pomoc socjalna i opieka medyczna przysługiwała przez okres 2 miesięcy od dnia doręczenia decyzji ostatecznej w tej sprawie. Z kolei cudzoziemcom, wobec których postępowanie w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej zostało umorzone, pomoc socjalna i opieka medyczna będzie przysługiwała przez okres 14 dni od dnia doręczenia decyzji ostatecznej w tej sprawie. Z projektowanego art. 74 ust. 1 pkt 4 wynika, że pomoc socjalną i opiekę medyczną zapewnia się w okresie 30 dni od dnia doręczenia decyzji ostatecznej w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej w pozostałych przypadkach, ale z tym zastrzeżeniem, że pomoc ta przysługuje wyłącznie w czasie legalnego pobytu cudzoziemca na terytorium RP. W przeciwnym wypadku może zdarzyć się sytuacja, w której mimo, że Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców zobowiązany jest zapewnić pomoc socjalną i opiekę medyczną cudzoziemcowi, który przebywa na terytorium RP nielegalnie (np. w przypadku, gdy Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców wyda decyzję o odmowie udzielenia ochrony międzynarodowej i zobowiąże cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP w czasie 8 dni, a cudzoziemiec nie złoży odwołania).

W celu zapewnienia efektywności rozwiązań odnoszących się do rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w trybie granicznym, projekt przewiduje wdrożenie art. 8 ust. 3 lit. c dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 180 z 29.06.2013, str. 96), który dopuszcza możliwość detencji w związku z postępowaniem mającym na celu podjęcie decyzji w sprawie prawa wnioskodawcy do przybycia na terytorium państwa członkowskiego. I tak, jeżeli w odniesieniu do cudzoziemca, który w przejściu granicznym złoży wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, Szef Urzędu ustali w drodze postanowienia, że wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej rozpatruje się w trybie granicznym cudzoziemiec nie otrzyma prawa wjazdu na to terytorium, lecz zostanie zatrzymany (projektowany pkt 6 w ust. 1 w art. 87). Ponadto zasadność zatrzymania będzie poddana kontroli sądu. W stosunku do takiego cudzoziemca będą stosowane także opisane w art. 88 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony tzw. środki alternatywne dla detencji. Jednakże ze względu na szczególny charakter postępowania prowadzonego w trybie granicznym proponuje się jako środek alternatywny orzeczenie o poddaniu się przez cudzoziemca wszystkim obowiązkom określonym w art. 88 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony. W tym celu zaprojektowano zmianę brzmienia ust. 3 w art. 88, który stanowi, iż w postanowieniu o zastosowaniu środków alternatywnych, w przypadku gdy mogą zachodzić okoliczności uzasadniające prowadzenie postępowania w trybie granicznym, stwierdzone przez organ właściwy do rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej orzeka się o zastosowaniu łącznie wszystkich środków alternatywnych.

Zgodnie z obowiązującym art. 88 ust. 1 wnioskodawcę lub osobę, w imieniu której wnioskodawca występuje, w przypadkach, o których mowa w art. 87 ust. 1, można zobowiązać do:

1)   zgłaszania się w określonych odstępach czasu do wskazanego organu,

2)   wpłaty zabezpieczenia pieniężnego w określonej wysokości, nie niższej niż dwukrotność minimalnego wynagrodzenia przewidzianego w przepisach o minimalnym wynagrodzeniu za pracę,

3)   zamieszkiwania w wyznaczonym miejscu

- do czasu, gdy decyzja w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej stanie się ostateczna.

Dodatkowo, zgodnie z projektowanym art. 88 ust. 3 pkt 2 w przypadku, gdy mogą zachodzić okoliczności uzasadniające prowadzenie postępowania w trybie granicznym, stwierdzone przez organ właściwy do rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej orzeka się o zastosowaniu łącznie wszystkich środków, o których mowa w obowiązującym art. 88 ust. 1.

Wprowadzenie do porządku prawnego regulacji dot. zastosowania wobec cudzoziemców, których wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej będzie rozpatrywany w trybie granicznym, łącznie wszystkich środków tzw. alternatywnych w stosunku do umieszczenia w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców wynika z obowiązujących przepisów prawa Unii Europejskiej (dyrektywa 2013/32/UE oraz dyrektywa 2013/33/UE).

Zgodnie z art. 43 ust. 2 zdanie 2 dyrektywy 2013/32/UE „Jeżeli decyzja nie zostanie podjęta w terminie czterech tygodni, wnioskodawca otrzymuje pozwolenie na wjazd na terytorium państwa członkowskiego w celu rozpatrzenia jego wniosku zgodnie z innymi przepisami niniejszej dyrektywy.”Oznacza to, iż wnioskodawca, którego wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej jest rozpatrywany w trybie granicznym, w okresie rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, nie ma pozwolenia na wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ma więc ograniczony dostęp do terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Dodatkowo, zgodnie z art. 8 ust. 2 dyrektywy 2013/33/UE w przypadku gdy jest to konieczne, państwa członkowskie mogą, po indywidualnym zbadaniu każdej sprawy, zatrzymać wnioskodawcę, jeżeli nie można skutecznie zastosować łagodniejszych środków przymusu. Oznacza to, iż zastosowane wobec wnioskodawcy łagodniejsze (od umieszczenia w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców) środki przymusu muszą być skuteczne.

Mając na uwadze fakt, iż wnioskodawca, którego wniosek jest rozpatrywany w trybie granicznym ma ograniczony dostęp do terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, skuteczne zastosowanie środków tzw. alternatywnych będzie możliwe dopiero wówczas, gdy wobec wnioskodawcy będzie można orzec łącznie o zastosowaniu wszystkich środków tj.:

1) zgłaszania się w określonych odstępach czasu do wskazanego organu,

2) wpłaty zabezpieczenia pieniężnego w określonej wysokości, nie niższej niż dwukrotność minimalnego wynagrodzenia przewidzianego w przepisach o minimalnym wynagrodzeniu za pracę,

3) zamieszkiwania w wyznaczonym miejscu

- do czasu, gdy decyzja w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej stanie się ostateczna.

Ustawodawca uwzględniając obowiązujący art. 25, zgodnie z którym „cudzoziemiec, który składa wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej (…) może złożyć ten wniosek także w imieniu następujących osób towarzyszących mu i zależnych od niego ze względów ekonomicznych, zdrowotnych lub ze względu na wiek: (…)

2)   małoletniego dziecka wnioskodawcy i małżonka, w tym także dziecka przysposobionego, niepozostającego w związku małżeńskim;

3)   małoletniego dziecka wnioskodawcy, w tym także dziecka przysposobionego, niepozostającego w związku małżeńskim;

4)   małoletniego dziecka małżonka, w tym także dziecka przysposobionego, niepozostającego w związku małżeńskim”wprowadza do porządku prawnego regulację mającą na celu wyłączenie z obowiązku stosowania środków tzw. alternatywnych wobec małoletnich dzieci, w imieniu których wnioskodawca złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej.

 Należy jednak wskazać, iż przedmiotowe wyłączenie dotyczy tylko dwóch środków - obowiązku zgłaszania się w określonych odstępach czasu do organu Straży Granicznej oraz wpłaty zabezpieczenia pieniężnego w określonej wysokości, nie niższej niż dwukrotność minimalnego wynagrodzenia przewidzianego w przepisach o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Projektowany przepis nie wyłącza małoletnich dzieci, w imieniu których wnioskodawca złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej z obowiązku zamieszkiwania w wyznaczonym miejscu. Przyjęte w projektowanym art. 88 ust. 1a rozwiązanie ma na celu wprowadzenie do porządku prawnego regulacji, która uwzględnia dobro małoletniego. Wyłączenie wobec małoletniego obowiązku zgłaszania się w określonych odstępach czasu do organu Straży Granicznej ma na celu ograniczenie małoletniemu obowiązków wynikających z sytuacji powstałej w wyniku złożenia przez dorosłego wnioskodawcę, w jego imieniu, wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Natomiast wyłączenie wobec małoletniego obowiązku wpłaty zabezpieczenia pieniężnego ma na celu zabezpieczenie interesów rodzin wielodzietnych składających wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Przedmiotowe wyłączenie zwiększy możliwość stosowania projektowanych przepisów – obowiązek wpłaty zabezpieczenia pieniężnego dotyczyć będzie wyłącznie dorosłych członków rodziny, a wielkość tej wpłaty nie będzie uwarunkowana liczbą małoletnich dzieci w rodzinie. Mając na uwadze jedność rodziny ustawodawca nie wyłączył wobec małoletnich obowiązku zamieszkiwania w wyznaczonym miejscu. Wyznaczone małoletniemu miejsce zamieszkania będzie zawsze tym samym miejscem, które zostało wyznaczone dla dorosłego wnioskodawcy, który w imieniu małoletniego złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Wynika to z faktu, iż zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego, postanowienie można wydać osobie fizycznej mającej pełną zdolność do czynności prawnej, w związku z czym małoletni będzie wyłącznie objęty przedmiotowym postanowieniem.

Dodatkowo art. 88 został uzupełniony o przepisy regulujące tryb postępowania ze środkami stanowiącymi zabezpieczenie pieniężne w przypadku gdy taki obowiązek zostanie nałożony na cudzoziemca. Zgodnie z projektowanym art. 88 ust. 3a, w przypadku gdy w postanowieniu o zastosowaniu środków orzeczono zabezpieczenie pieniężne cudzoziemiec będzie obowiązany przekazać wymaganą kwotę komendantowi oddziału Straży Granicznej lub komendantowi placówki Straży Granicznej w celu wpłaty na rachunek bankowy. Projektowany przepis ma na celu skuteczną realizację orzeczonego w postanowieniu środka alternatywnego. Zabezpieczenie pieniężne będzie zwracane cudzoziemcowi w chwili wykonania zobowiązania cudzoziemca do powrotu orzeczonego w decyzji kończącej postępowanie w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej albo po wydaniu w tym postępowaniu decyzji pozytywnej dla cudzoziemca.

W projektowanym art. 88 ust. 5 określa się przypadki, w których nastąpi przepadek orzeczonego zabezpieczenia pieniężnego. Przepadek nastąpi, gdy wnioskodawca lub osoba,
w imieniu której wnioskodawca występuje, nie stawił się bez usprawiedliwionej przyczyny
w ośrodku recepcyjnym w terminie 1 dnia od dnia złożenia wniosku, opuścił ośrodek i nie powrócił do niego przez okres dłuższy niż 2 dni bez usprawiedliwionej przyczyny, opuścił terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie stawił się na przesłuchanie i nie wykazał w terminie 7 dni od dnia wyznaczonego na przesłuchanie, że niedopełnienie tego obowiązku było spowodowane okolicznościami, za które nie ponosi odpowiedzialności. Projektowany przepis ma na celu wyeliminowanie przypadków opuszczania przez wnioskodawców lub osoby wobec których wnioskodawca występuje terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w czasie gdy wobec tej kategorii cudzoziemców prowadzone jest postępowanie w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej. Projektowane art. 88 ust. 6 i 7 regulują tryb postępowania ze środkami stanowiącymi zabezpieczenie pieniężne, w przypadku gdy z winy wnioskodawcy wystąpią przesłanki przepadku zabezpieczenia. Zgodnie z projektowanym art. 88 ust. 6 przepadek zabezpieczenia pieniężnego będzie stwierdzał sąd na wniosek komendanta oddziału Straży Granicznej lub komendanta placówki Straży Granicznej, którzy następnie przekażą zabezpieczenie naczelnikowi właściwego urzędu skarbowego.

Projektowany art. 88b ust. 1b stanowi, iż sąd w przypadku, gdy mogą zachodzić okoliczności uzasadniające prowadzenie postępowania w trybie granicznym, stwierdzone przez organ właściwy do rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, umieszcza wnioskodawcę lub osobę, w imieniu której wnioskodawca występuje w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców położonym możliwie najbliżej przejścia granicznego, w którym wnioskodawca złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Wprowadzenie do porządku prawnego projektowanego przepisu ma na celu implementację art. 43 dyrektywy 2013/32/UE.

 Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 89 ust. 1 pkt 2 wnioskodawcę lub osobę, w imieniu której wnioskodawca występuje, którzy zostali zatrzymani na podstawie projektowanego art. 87 ust. 1 pkt 6, będzie umieszczać się w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców na okres 28 dni. Okres umieszczenia w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców został określony na podstawie art. 43 ust. 2 dyrektywy 2013/32/UE. Zgodnie z tym przepisem, państwa członkowskie zapewniają, aby decyzja podejmowana w ramach procedur przewidzianych w ust. 1 została podjęta w rozsądnym terminie. Jeżeli decyzja nie została podjęta w terminie czterech tygodni, wnioskodawca otrzymuje pozwolenie na wjazd na terytorium państwa członkowskiego w celu rozpatrzenia jego wniosku zgodnie z innymi przepisami niniejszej dyrektywy.

 Co do zasady cudzoziemcy zatrzymani na podstawie projektowanego art. 87 ust. 1 pkt 6 będą umieszczani w strzeżonym ośrodku lub w areszcie dla cudzoziemców na okres 28 dni, jednakże będzie możliwe przedłużenie tego pobytu do 90 dni. Sąd będzie mógł przedłużyć pobyt cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub w areszcie dla cudzoziemców w przypadku gdy przed upływem okresu 28 dni istnieje uzasadnione przypuszczenie, że wykonanie zobowiązania cudzoziemca do powrotu orzeczonego w decyzji wydanej w trybie granicznym, o którym mowa w art. 39b, ulegnie przedłużeniu, okres pobytu wnioskodawcy lub osoby, w imieniu której wnioskodawca występuje, w strzeżonym ośrodku i areszcie dla cudzoziemców przedłuża się do 90 dni (projektowany ust. 1a w art. 89). Oznacza to, że w przypadku gdy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej będzie rozpatrywany w trybie granicznym cudzoziemiec będzie mógł przebywać w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców maksymalnie 90 dni (28 + 62). Zgodnie z projektowanymi przepisami nie przewiduje się w stosunku do tej kategorii cudzoziemców przedłużenia terminu pobytu w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców do 6 miesięcy, o którym mowa w art. 89 ust. 5.

 W celu zapobiegania nadużywaniu instytucji ochrony międzynarodowej poprzez składanie kolejnych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, skutecznego zakończenia postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej oraz efektywnego wykonania orzeczenia o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu proponuje się, w przypadku złożenia przez cudzoziemca lub w jego imieniu kolejnego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, przedłużenie okresu pobytu w strzeżonym ośrodku lub w areszcie dla cudzoziemców do 12 miesięcy. Znalazło to odzwierciedlenie w projektowanym art. 89 ust. 5a ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony. Konsekwencją wprowadzenia powyższego rozwiązania będzie:

1. przedłużenie pobytu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców do 12 miesięcy, w przypadku gdy cudzoziemiec złoży kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej podczas pobytu w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców;
2. umieszczenie cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców na okres kolejnych 6 miesięcy, w przypadku zwolnienia cudzoziemca ze strzeżonego ośrodka lub aresztu dla cudzoziemców po upływie 6 miesięcy, o których mowa w art. 89 ust. 5 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony.

 Pozostałe zmiany projektowane w art. 89 są związane z wprowadzeniem odrębnych regulacji odnośnie cudzoziemców zatrzymanych w przejściu granicznym, którzy złożą wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, a nie będą spełniać warunków wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (zatrzymani na podstawie projektowanego art. 87 ust. 1 pkt 6) i koniecznością wyłączenia przepisów odnoszących się do pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców w związku z postępowaniem o udzielenie ochrony międzynarodowej prowadzonym w trybie granicznym z dotychczasowych przepisów dotyczących pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców.

 Zgodnie z projektowanym pkt 2 i 3 w ust. 2 w art. 89b cudzoziemca, który przebywa w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców w związku z postępowaniem o udzielenie ochrony międzynarodowej prowadzonym w trybie granicznym, będzie się zwalniać ze strzeżonego ośrodka lub aresztu dla cudzoziemców, jeżeli podczas prowadzonego postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej wyjdą na jaw okoliczności wyłączające możliwość dalszego prowadzenia postępowania w trybie granicznym oraz jeżeli załatwienie sprawy dotyczącej udzielenia ochrony międzynarodowej ww. cudzoziemcowi nie nastąpi w terminie 28 dni. Powyższe rozwiązanie jest zgodne z art. 43 ust. 2 dyrektywy 2013/32/UE. Niniejsze rozwiązanie umożliwi niezwłoczne zwolnienie cudzoziemca ze strzeżonego ośrodka lub aresztu dla cudzoziemców w przypadku wykluczenia przez organ prowadzący postępowanie w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej możliwości prowadzenia postępowania w trybie granicznym pomimo wstępnego, uprzedniego zakwalifikowania przedmiotowego wniosku do rozpatrzenia w trybie granicznym.

Zmiany projektowane w art. 89n ustawy wynikają z wprowadzenia do ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony rozwiązań umożliwiających w ramach jednego postępowania administracyjnego wszczętego na podstawie wniosku cudzoziemca o udzielenie ochrony międzynarodowej, orzekanie przez Szefa Urzędu, w przypadku odmowy przyznania ochrony międzynarodowej, o udzieleniu zgody na pobyt ze względów humanitarnych, a w przypadku, o którym mowa w art. 351 pkt 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, o udzieleniu zgody na pobyt tolerowany. Powyższe wiąże się z koniecznością wydawania cudzoziemcom, którym udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany, dokumentów. Cudzoziemcom, którym Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców udzieli zgody na pobyt ze względów humanitarnych będzie wydawana karta pobytu, zaś w przypadku udzielenia zgody na pobyt tolerowany – dokument „zgoda na pobyt tolerowany”.

Wprowadzenie procedur granicznych jest nierozerwalnie związane z koniecznością usprawnienia procedury odwoławczej, jeśli zasadą, wynikającą z art. 43 dyrektywy 2013/32/UE, ma być to, aby w czasie ich trwania cudzoziemiec nie miał dostępu do terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a tym samym nie mógł się w tym okresie swobodnie przemieszczać. Zgodnie z art. 43 ust. 2 dyrektywy 2013/32/UE po upływie czterech tygodni od wszczęcia postępowania granicznego w sprawie ochrony międzynarodowej cudzoziemiec musi zostać dopuszczony na terytorium państwa, o ile w tym czasie nie zakończy się postępowanie przed organem rozstrzygającym.

W trakcie analiz w celu wypracowania jak najlepszego systemu bezpośredniej kontroli przez sąd rozważano różne opcje, w tym zaskarżenie decyzji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców bezpośrednio do wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz wzmocnienie instytucjonalne Rady do Spraw Uchodźców, wraz z nadaniem jej cech organu o charakterze sądu w rozumieniu prawa Unii Europejskiej.

Wzmocnienie instytucjonalne Rady do Spraw Uchodźców, zważywszy na warunki i sposób funkcjonowania Rady, nie gwarantuje jednak wykorzystania w pełni możliwości, jakie daje wprowadzenie procedury granicznej. Obecna konstrukcja Rady do Spraw Uchodźców została zaprojektowana w drugiej połowie lat 90., w warunkach względnie niskich statystyk migracyjnych (struktura pozaetatowa opierająca się na osobach zatrudnionych w innych podmiotach, relatywnie niewielka liczba członków, z założenia niewielka etatowo obsługa zapewniana przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, znacząco okrojona w ostatnich latach). W coraz większym stopniu jest ona niedostosowana do współczesnych wyzwań. Z uwagi na bezprecedensowy wzrost w dwóch ostatnich latach liczby spraw rozpatrywanych przez Radę do Spraw Uchodźców, realne staje się ryzyko coraz znaczniejszego wydłużania czasu trwania postępowań odwoławczych, a w konsekwencji dłuższego okresu korzystania przez cudzoziemców z prawa do świadczeń socjalnych i ochrony przed wydaleniem.

Ostatecznie projektowane przepisy zakładają, że w postępowaniach prowadzonych w trybie granicznym decyzja Szefa Urzędu w przedmiocie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej rozpatrywanego w trybie granicznym jest ostateczna i przysługiwać na nią będzie skarga do sądu administracyjnego.

Wniesienie skargi do sądu administracyjnego na decyzję Szefa Urzędu, na mocy której cudzoziemiec jest zobowiązany do powrotu, nie będzie powodować wstrzymania wykonania tej decyzji, chyba że cudzoziemiec złoży wniosek o wstrzymanie jej wykonania. Szef Urzędu może wstrzymać wykonanie decyzji, gdy cudzoziemiec uprawdopodobni, że zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub jej wykonanie spowoduje nieodwracalne skutki. W przypadku gdy cudzoziemiec wraz z wniesieniem do sądu administracyjnego skargi na decyzję Szefa Urzędu w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej złoży wniosek o wstrzymanie wykonania wcześniej wydanej decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, która nie została wykonana, Sąd będzie mógł wstrzymać wykonanie tej decyzji z tych samych przyczyn, gdy cudzoziemiec uprawdopodobni, że zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków.

Projektowane zmiany w art. 92 i art. 120 mają charakter porządkujący. Zmiana w art. 92 ust. 1 w pkt 2 jest związana z brzmieniem art. 60 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach wskazującego cele, w jakich są wydawane wizy Schengen lub wizy krajowe i polega na usunięciu z ust. 1 pkt 2 wizy krajowej w celu udziału w postępowaniu w sprawie o udzielenie azylu. Zmiana w ust. 2 wynika ze zmiany struktury organizacyjnej Straży Granicznej.

Ponadto, w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony wprowadza się również zmiany dotyczące udzielania cudzoziemcom pomocy w dobrowolnym powrocie w związku z przejęciem przez Komendanta Głównego Straży Granicznej kompetencji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w zakresie udzielania cudzoziemcom pomocy w dobrowolnym powrocie. Projektowane zmiany dotyczące art. 52 ust. 1a, art. 70, art. 74, art. 75, art. 75a, art. 82c ust. 1, art. 85 oraz art. 86 są konsekwencją wprowadzenia zmian w tym zakresie w ustawie o cudzoziemcach i mają na celu zachowanie spójności z rozwiązaniami proponowanymi w ustawie o cudzoziemcach.

Projektowane przepisy stanowią również, iż pomoc związana z przeniesieniem cudzoziemca do innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na podstawie rozporządzenia 604/2013 będzie udzielana przez Komendanta Głównego Straży Granicznej. Konieczne zmiany w tym zakresie zostały zaproponowane w art. 75a, art. 82c ust. 3, dodawanym art. 85a i art. 86 ust. 1 poprzez uchylenie pkt 4. Przejęcie przez Komendanta Głównego Straży Granicznej kompetencji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców ma na celu uproszczenie procedur, przyspieszenie postępowań w sprawach przeniesienia cudzoziemca do innego państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na podstawie rozporządzenia 604/2013 oraz zwiększenie efektywności działań Straży Granicznej.

Projekt ustawy przewiduje również wprowadzenie zmian w ustawach szczególnych.

W art. 2 proponuje się wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 147 i 125).

Zmiana polegająca na dodaniu w art. 1 w ust. 2 pkt 2b ma na celu doprecyzowanie zadań Straży Granicznej. Zadania Straży Granicznej wynikające z ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony w kontekście przeprowadzanych zmian w tej ustawie są na tyle istotne, że niewystarczające jest ogólne odesłanie przewidziane w art. 1 ust. 2 pkt 14 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej. Stąd propozycja wyodrębnienia w oddzielnej jednostce redakcyjnej zadań Straży Granicznej wynikających z ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony.

Propozycja nadania nowego brzmienia pierwszemu tiret w art. 11 w ust. 1 w pkt 5b w lit. c wynika z konieczności uzupełnienia dotychczasowych przepisów o uprawnienie funkcjonariuszy Straży Granicznej w zakresie doprowadzenia cudzoziemca do granicy, w przypadku przymusowego wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu, wydanej na podstawie przepisów ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony (tj. proponowany art. 51m tej ustawy). Należy również uwzględnić właściwość Straży Granicznej w zakresie przymusowego wykonania, wydanej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, decyzji o zobowiązaniu do powrotu, co wynika ze zmian dokonanych ustawą z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 452, z późn. zm.) (tj. art. 329a ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach).

Z kolei propozycja nadania nowego brzmienia trzeciemu tiret w art. 11 w ust. 1 w pkt 5b w lit. c wynika z konieczności uzupełnienia dotychczasowych przepisów o uprawnienie funkcjonariuszy Straży Granicznej w zakresie doprowadzenia cudzoziemca w przypadku przymusowego wykonania, wydanej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, decyzji o wydaleniu obywatela UE lub członka rodziny niebędącego obywatelem UE z uwagi na obawy o działalność terrorystyczną, co wynika ze zmian dokonanych ustawą z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (art. 73c ust. 2 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin).

Projektowane zmiany w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach są przede wszystkim konsekwencją zmian wprowadzanych w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony i mają na celu zapewnienie spójności systemowej.

W związku z wprowadzeniem uregulowanych w art. 36 i 38 dyrektywy 2013/32/UE koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia i bezpiecznego kraju trzeciego, konieczne jest rozszerzenie kompetencji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o przekazywanie Komisji Europejskiej uznanych przez Rzeczpospolitą Polską na potrzeby rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej listy bezpiecznych krajów pochodzenia oraz listy bezpiecznych krajów trzecich (projektowany pkt 5a w art. 22 w ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach). Obowiązek przekazywania Komisji Europejskiej takich list wynika z art. 37 ust. 4 i art. 38 ust. 5 dyrektywy 2013/32/UE.

Zmiana w art. 196 wprowadza w przypadku zezwolenia na pobyt czasowy zasadę, że odmawia się wszczęcia postępowania, gdy prowadzone jest postępowanie o udzielenie ochrony międzynarodowej lub o udzielenie azylu.

Dodanie zaś pkt 1a w ust. 2 art. 199 ma na celu przeciwdziałanie nadużywaniu procedury azylowej do legalizacji pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W sytuacji bowiem gdy zaistniały przesłanki do pozbawienia cudzoziemca ochrony międzynarodowej, a zezwolenie na pobyt stały zostało wydane z uwagi na okoliczność przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej lub zgody na pobyt ze względów humanitarnych, projektodawca zdecydował się na pozbawienie takiego cudzoziemca również wydanego mu zezwolenia na pobyt stały.

Projektowane zmiany w art. 229 i art. 245 dotyczą kwestii związanych z wydawaniem kart pobytu cudzoziemcom, którym Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców w ramach postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej udzielił zgody na pobyt ze względów humanitarnych. Zgodnie z obowiązującym art. 229 pierwsza karta pobytu, co do zasady, jest wydawana z urzędu. Jednym z wyjątków jest uzyskanie przez cudzoziemca zgody na pobyt ze względów humanitarnych. W takim przypadku pierwsza karta pobytu wydawana jest na wniosek cudzoziemca. W art. 229 w ust. 4 określającym wyjątki od zasady wydawania pierwszej karty pobytu z urzędu proponuje się doprecyzowanie pkt 3 poprzez wskazanie, że na wniosek cudzoziemca wydaje się pierwszą kartę pobytu, jeżeli uzyskał zgodę na pobyt ze względów humanitarnych, o której mowa w art. 348, czyli udzielanej przez organ Straży Granicznej. Dzięki temu zabiegowi karty pobytu wydawane cudzoziemcom, którym zgody na pobyt ze względów humanitarnych udzielił Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców w ramach postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej wydawane byłyby z urzędu zgodnie z regulacją ust. 2 w art. 229.

Dodanie w art. 231 ust. 5 wynika z konieczności wprowadzenia możliwości przyjęcia od cudzoziemca wniosku o wydanie karty pobytu lub dokumentu „zgoda na pobyt tolerowany” również w przypadku braku dokumentu podróży lub innego dokumentu tożsamości.

Obecnie art. 231 ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach obliguje cudzoziemca do przedstawienia ważnego dokumentu podróży przy składaniu wniosku o wydanie zarówno karty pobytu, jak i dokumentu „zgoda na pobyt tolerowany”, dopuszczając jedynie, zgodnie z art. 231 ust. 3, możliwość przedstawienia przez cudzoziemca w szczególnie uzasadnionym przypadku innego dokumentu tożsamości niż dokument podróży. Należy jednakże podkreślić, że wśród cudzoziemców, którym udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany niejednokrotnie zdarzają się sytuacje, gdy cudzoziemiec w związku ze swoim dotychczasowym nielegalnym pobytem nie posiada i nie ma możliwości uzyskania takich dokumentów. Wprowadzona w projekcie ustawy regulacja wyeliminuje przypadki, gdy cudzoziemcowi zostaje udzielone ww. zezwolenie na pobyt, a nie może mu zostać wydany dokument pobytowy.

W celu usunięcia wątpliwości interpretacyjnych w art. 244 proponuje się doszczegółowienie, w jakich przypadkach będzie zamieszczana na karcie pobytu adnotacja „dostęp do rynku pracy”.

Wprowadzenie zmian w obrębie art. 245 i art. 277 ustawy o cudzoziemcach jest związane z tym, iż Komendant Główny Straży Granicznej ma stać się organem wyższego stopnia w stosunku do komendantów oddziałów i placówek Straży Granicznej w sprawach:

1) zobowiązań cudzoziemców do powrotu,

2) przekazań do innych państw członkowskich Unii Europejskiej, państw Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej na podstawie umowy obowiązującej w dniu 13 stycznia 2009 r. umowy międzynarodowej o przekazywaniu i przyjmowaniu osób (art. 321 w zw. z art. 303a ust. 2),

3) przedłużenia terminu dobrowolnego powrotu,

4) cofnięcia zakazu ponownego wjazdu,

5) udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych,

6) udzielenia zgody na pobyt tolerowany,

7) cofnięcia zgody na pobyt ze względów humanitarnych,

8) cofnięcia zgody na pobyt tolerowany,

– w związku z czym przejął również właściwość organu wyższego stopnia w stosunku do tych organów w sprawach wydania lub wymiany kart pobytu cudzoziemców, którym udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych oraz w sprawach wydania lub wymiany dokumentu „zgoda na pobyt tolerowany”.

Stąd też odpowiednie zmiany wprowadzono w obrębie art. 245 ust. 7 i dodawanym ust. 9 oraz w art. 277 ust. 3 i 4.

Zmiana przepisu art. 315 poprzez uchylenie ust. 4a wynika z dotychczasowych doświadczeń w stosowaniu aktualnie obowiązującej regulacji. Zgodnie obowiązującym przepisem, w przypadku gdy cudzoziemcowi została wydana decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, w której określono termin dobrowolnego powrotu, przed wydaniem mu decyzji skutkującej odmową udzielenia lub przedłużenia pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, termin dobrowolnego powrotu jest liczony od dnia, w którym decyzja ta (odmowna) stała się ostateczna, a w przypadku decyzji wydanej przez organ wyższego stopnia – od dnia, w którym decyzja ostateczna została cudzoziemcowi doręczona. Biorąc to pod uwagę, cudzoziemiec wszczynając procedurę odwoławczą od takiej decyzji w sposób nieuzasadniony przedłuża swój pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w przypadku w którym decyzja o zobowiązaniu go do powrotu mogłaby podlegać wykonaniu.

Uchylenie ust. 8a w art. 299 jest konsekwencją uchylenia ust. 4a w art. 315. Zgodnie z nowoprojektowanym art. 321 ust. 1 organem wyższego stopnia, w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, w stosunku do komendanta oddziału Straży Granicznej lub komendanta placówki Straży Granicznej w sprawach o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, przedłużenia terminu dobrowolnego powrotu oraz cofnięcia zakazu, o którym mowa w art. 318, zamiast Szefa Urzędu - jest Komendant Główny Straży Granicznej.

 Projektowane zmiany w art. 302, art. 303, art. 305, art. 321, art. 330, uchylenie art. 331 oraz dodanie art. 334a mają na celu zapewnienie spójności systemowej ze zmianami wprowadzanymi przedmiotową nowelizacją do ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony. W związku z przyjęciem rozwiązania, że w ramach postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców będzie orzekał o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu w przypadku odmowy nadania statusu uchodźcy, odmowy udzielenia ochrony uzupełniającej, zgody na pobyt ze względów humanitarnych, konieczne jest dostosowanie w tym zakresie właściwych przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach regulujących kwestie związane z obowiązkiem opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz postępowaniem w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu prowadzonym przez organy Straży Granicznej.

Zmiany w art. 330 dostosowują ustawę o udzielaniu cudzoziemcom ochrony do dyrektywy 2013/32/UE, która definicję kolejnego wniosku stosuje również do małżonka, który uprzednio wyraził zgodę na złożenie przez wnioskodawcę wniosku w jego imieniu, a następnie złożył odrębny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej i nie zachodzą okoliczności faktyczne dotyczące tego małżonka uzasadniające złożenie odrębnego wniosku.

Przepisy art. 334, art. 334a, art. 335 oraz w art. 336 ust. 1a dotyczą udzielania cudzoziemcom pomocy w dobrowolnym powrocie. Zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym cudzoziemcowi ubiegającemu się o udzielenie ochrony międzynarodowej, którego
wniosek o udzielenie tej ochrony ze względów formalnych został pozostawiony bez rozpoznania, cudzoziemcowi któremu wydano decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do
powrotu z wyjątkiem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, w której nie określono terminu dobrowolnego powrotu, lub z wyjątkiem innego przypadku, gdy decyzja ta podlega przymusowemu wykonaniu oraz cudzoziemcowi, który przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zaświadczenia potwierdzającego istnienie domniemania, że jest ofiarą handlu ludźmi lub na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy dla ofiar handlu ludźmi, a także cudzoziemcowi w stosunku do którego wszczęto postępowanie
w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej, które zakończyło się decyzją o odmowie nadania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, zgodnie z obecnym brzmieniem art. 334 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach, Komendant Główny Straży Granicznej może zapewnić finansowanie pomocy w dobrowolnym powrocie. Natomiast, cudzoziemcowi który po złożeniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej zrezygnował z ubiegania się o ten status, zgodnie z art. 75 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony pomoc w dobrowolnym powrocie przyznaje, w drodze decyzji, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Projektowane przepisy stanowią, iż pomoc w dobrowolnym powrocie może być udzielona cudzoziemcowi wyłącznie przez Komendanta Głównego Straży Granicznej. Przedmiotowa pomoc będzie udzielana na wniosek cudzoziemca:

1. któremu wydano decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, z określeniem terminu dobrowolnego powrotu;
2. któremu wydano decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotupodlegającą przymusowemu wykonaniu, który:
3. z powodu okoliczności, o których mowa w art. 400, nie został umieszczony
w strzeżonym ośrodku lub wobec którego nie zastosowano aresztu dla cudzoziemców,
4. w przypadku, o którym mowa w art. 406 ust. 1 pkt 2 i 3, został zwolniony ze strzeżonego ośrodka lub aresztu dla cudzoziemców;
5. któremu wydano decyzję o odmowie nadania statusu uchodźcy, udzielenia ochrony uzupełniającej albo zgody ze względów humanitarnych, z określeniem terminu dobrowolnego powrotu;
6. któremu, na jego wniosek, wydano decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej;
7. przebywającemu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zaświadczenia, o którym mowa w art. 170, lub na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 176.

Przekazanie Komendantowi Głównemu Straży Granicznej kompetencji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców do udzielania cudzoziemcom pomocy w dobrowolnym powrocie ma na celu zniesienie podziału kompetencji do orzekania w sprawie udzielania cudzoziemcom pomocy w dobrowolnym powrocie. Wprowadzenie przedmiotowych uregulowań dodatkowo ma na celu uproszczenie procedur, przyspieszenie postępowań w sprawach zobowiązania cudzoziemca do powrotu oraz zwiększenie efektywności działań Straży Granicznej. Pomoc w dobrowolnym powrocie będzie udzielana na wniosek cudzoziemca. Projektowane przepisy określają terminy złożenia wniosku o udzielenie pomocy w dobrowolnym powrocie. Określone w projektowanych przepisach terminy złożenia wniosku o udzielenie pomocy w dobrowolnym powrocie są zgodne z terminami dobrowolnego opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz z okresem udzielania cudzoziemcom pomocy socjalnej i opieki medycznej. Termin złożenia wniosku o udzielenie pomocy w dobrowolnym powrocie dotyczy wyłącznie cudzoziemca, któremu wydano decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu z określeniem terminu dobrowolnego powrotu oraz cudzoziemca któremu wydano decyzję o odmowie nadania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej lub decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie udzielenia mu ochrony międzynarodowej. Przedmiotowe terminy nie dotyczą cudzoziemca, któremu wydano decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, która podlega przymusowemu wykonaniu, który z powodu okoliczności, o których mowa w art. 400, nie został umieszczony w strzeżonym ośrodku lub wobec którego nie zastosowano aresztu dla cudzoziemców lub który w przypadku, o którym mowa w art. 406 ust. 1 pkt 2 i 3, został zwolniony ze strzeżonego ośrodka lub aresztu dla cudzoziemców oraz który przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zaświadczenia potwierdzającego istnienie domniemania, że jest ofiarą handlu ludźmi lub na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy dla ofiar handlu ludźmi. Uwzględniając zasadę szybkości postępowania w projektowanych przepisach określono, iż cudzoziemiec składa wniosek o udzielenie pomocy w dobrowolnym powrocie do Komendanta Głównego Straży Granicznej za pośrednictwem komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta placówki Straży Granicznej, Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców lub podmiotu, do którego statutowych obowiązków należy organizacja dobrowolnych powrotów. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, komendant oddziału Straży Granicznej, komendant placówki Straży Granicznej oraz podmiot uprawniony do przyjęcia wniosku o udzielenie pomocy w dobrowolnym powrocie, zgodnie z art. 334 ust. 7 są obowiązani niezwłocznie, nie później niż w terminie 24 godzin do przekazania wniosku o udzielenie pomocy w dobrowolnym powrocie do Komendanta Głównego Straży Granicznej. Pomoc w dobrowolnym powrocie będzie udzielana w drodze decyzji. Cudzoziemiec w terminie 3 dni od dnia doręczenia decyzji będzie mógł zwrócić się o ponowne rozpatrzenie sprawy. W celu uszczelnienia systemu pomocy socjalnej i opieki medycznej, zgodnie z art. 334a ust. 3 Komendant Główny Straży Granicznej niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 24 godzin, informuje Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o wydaniu postanowienia w sprawie udzielenia pomocy w dobrowolnym powrocie lub pozostawieniu wniosku o udzielenie pomocy w dobrowolnym powrocie bez rozpoznania.

Zmiana konstrukcji art. 348 wymuszona jest poszerzeniem kompetencji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o rozpatrywanie przesłanek do udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych. Wprowadzenie do ustawy o cudzoziemcach zgody na pobyt ze względów humanitarnych spowoduje bowiem zachodzenie na siebie zakresami z innymi formami ochrony przewidzianymi ww. ustawą. Dotyczy to w szczególności relacji instytucji ochrony uzupełniającej oraz instytucji zgody na pobyt ze względów humanitarnych. Bowiem w przesłankach udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych jest powtórzona jako przesłanka udzielenia ochrony uzupełniającej, prawo do życia w rozumieniu art. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także zakaz nieludzkiego lub poniżającego traktowania (art. 3 Konwencji). Teoretyczne jest też rozróżnienie przesłanki wyrażonej w art. 15 pkt 3 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony i przesłanek zgody na pobyt ze względów humanitarnych ujętych w obecnie obowiązującym art. 348 pkt 1 lit. a i b ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach. Celem uniknięcia kilkakrotnego orzekania przez organ o tych samych prawach, czyni się powyższe rozróżnienie.

Zmiany w obrębie art. 355 i art. 357 są wynikiem ustanowienia Komendanta Głównego Straży Granicznej organem wyższego stopnia, w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, w stosunku do komendanta oddziału Straży Granicznej lub komendanta placówki Straży Granicznej w sprawach udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany.

Z kolei zmiany projektowane w art. 356 są konsekwencją przyjęcia rozwiązania, że
w ramach postępowania w sprawie udzielania ochrony międzynarodowej Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców będzie orzekał, w przypadku odmowy nadania statusu uchodźcy i odmowy udzielenia ochrony uzupełniającej o udzieleniu zgody na pobyt ze względów humanitarnych.

W projektowanym art. 393b ust. 1 organem właściwym do wydania decyzji
o przekazaniu cudzoziemca do odpowiedzialnego państwa członkowskiego Unii Europejskiej jest komendant oddziału Straży Granicznej lub komendant placówki Straży Granicznej właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca. Przejęcie przez organ Straży Granicznej kompetencji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w zakresie wydawania decyzji o przekazaniu cudzoziemca do odpowiedzialnego państwa członkowskiego Unii Europejskiej ma na celu zniesienie podziału kompetencji w zakresie orzekania w sprawie przekazania cudzoziemca do odpowiedzialnego państwa członkowskiego oraz doprowadzenia cudzoziemca do granicy, a także od granic do portu lotniczego albo morskiego odpowiedzialnego państwa członkowskiego. Propozycja zmiany wprowadzenia do wyliczenia w ust. 4 ma charakter redakcyjny i jest konsekwencją zmiany w ust. 1. Dodanie ust. 9 w art. 393b oraz zmiana brzmienia ust. 1 w art. 393a ma na celu doprecyzowanie przepisów w związku z przejęciem przez organ Straży Granicznej kompetencji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w zakresie wydawania decyzji o przekazaniu cudzoziemca do odpowiedzialnego państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Propozycja w art. 393b ust. 8 ma na celu umożliwienie przekazywania między organami pism, wydanych w sprawie przekazania do innego odpowiedzialnego państwa członkowskiego na podstawie rozporządzenia 604/2013 cudzoziemca, który nie ubiega się o udzielenie ochrony międzynarodowej, za pośrednictwem urządzeń umożliwiających odczyt i zapis znaków pisma na nośniku papierowym lub za pośrednictwem sieci telekomunikacyjnej oraz ich doręczania cudzoziemcowi w formie uzyskanej w wyniku takiego przekazu.

W zmienionym art. 429 ust. 1 pkt 11 ustanowiono Komendanta Głównego Straży Granicznej, jako podmiot prowadzący rejestr w sprawach zgód na pobyt ze względów humanitarnych i zgód na pobyt tolerowany.

Zgodnie z art. 4 przesądzono, że do postępowań administracyjnych, których nie zakończono do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy decyzją ostateczną, a które zostały wszczęte przed tym dniem na podstawie ustawy zmienionej w art. 1 niniejszej ustawy, będą stosowane przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

W art. 5 określono, że do postępowań administracyjnych w sprawach zobowiązania cudzoziemca do powrotu, przekazania cudzoziemca do innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, przedłużenia terminu dobrowolnego powrotu, cofnięcia zakazu, o którym mowa w art. 318 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych, udzielenia zgody na pobyt tolerowany, cofnięcia cudzoziemcowi zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany, wydania lub wymiany karty pobytu w przypadku cudzoziemca, któremu udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych, wydania lub wymiany dokumentu „zgoda na pobyt tolerowany” lub udzielenia pomocy w dobrowolnym powrocie oraz przeniesienia do innego państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na podstawie rozporządzenia 604/2013, których nie zakończono do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy decyzją ostateczną, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Zgodnie z art. 6 właściwy do uchylenia, stwierdzenia nieważności lub wygaśnięcia ostatecznej decyzji lub postanowienia wydanych na podstawie ustawy zmienianej w art. 3 niniejszej ustawy, przed jej wejściem w życie, jest organ wyższego stopnia w tych postępowaniach. Natomiast właściwość ww. organu będzie określało się według przepisów w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Ponadto, terminy do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej określone w art. 299 ust. 6 ustawy zmienianej w art. 1 niniejszej ustawy, które rozpoczęły bieg przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, będą biec dalej (art. 7). W przypadku, gdy cudzoziemiec nie opuścił terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie, o którym mowa ww. art. 299 ust. 6, stosuje się przepis art. 302 ust. 1 pkt 16 lit a ustawy zmienianej w art. 3 niniejszej ustawy w brzmieniu dotychczasowym.

Przepis art. 8 ustala bieg terminóww przypadku, gdy określony w decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu termin dobrowolnego powrotu nie biegnie w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy z tego powodu, że nie ziścił się jeszcze warunek, o którym mowa w art. 315 ust. 4a ustawy zmienianej w art. 3 w brzmieniu dotychczasowym. Zgodnie z ww. przepisem termin ten rozpoczyna swój bieg z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

Zgodnie z art. 50 ustawy z dnia 20 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w art. 9 i art. 10 zostały określone maksymalne limity wydatków jednostek sektora finansów publicznych wynikające ze zmian wprowadzanych projektowaną ustawą oraz mechanizmy korygujące mające zastosowanie w przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków.

Przewiduje się zachowanie w mocy dotychczasowych przepisów wykonawczych wydanychna podstawie art. 86 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 86 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Wejście w życie projektowanej ustawy proponuje się ustalić poprzez wskazanie daty, tzn. 1 kwietnia 2019 r.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych, a zatem nie podlega notyfikacji, zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm
i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt ustawy nie wymaga przedłożenia go właściwym instytucjom i orga­nom Unii Europejskiej lub Europejskiemu Bankowi Centralnemu w celu uzyskania opinii, dokonania konsultacji lub uzgodnienia.

1. 3) Zmiany wymienionej dyrektywy zostały ogłoszone w Dz. Urz. UE L 180 z 29.06.2013, str. 31. [↑](#footnote-ref-1)