Sprawozdanie

z działalności Rady do Spraw Uchodźców za 2020 r.

Warszawa, kwiecień 2021 r.

1. Informacje ogólne

Rada do Spraw Uchodźców jest organem administracji publicznej, działającym na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1666).

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

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

1. Skład Rady

Zgodnie z art. 89r ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej kadencja Rady trwa pięć lat. Rok 2020 był drugim rokiem V kadencji Rady do Spraw Uchodźców.

W skład Rady V kadencji wchodzą:

Grzegorz Dostatni  (przewodniczący)

Jolanta Zaborska (wiceprzewodnicząca)

Ewa Coll

Kacper Halski

Jakub Jamka

Marta Kaczmarska – zrezygnowała z członkostwa w Radzie i została odwołana z dniem 28 października 2020.

Przemysław Myszakowski

Radosław Podogrocki – powołany z dniem 29 października 2020.

Sławomir Pyl

Marek Redźko

Rafał Świć

Radosław Wawrzyniak  
Aleksandra Ziuzia

1. Posiedzenia Rady

W roku 2020 członkowie Rady wzięli udział w 692 posiedzeniach składów orzekających  
i w 97 rozprawach przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym i Naczelnym Sądem Administracyjnym. Odbyły się 3 posiedzenia plenarne Rady.

|  |  |
| --- | --- |
| **Posiedzenie sądowe** | **Liczba** |
| NSA | 6 |
| WSA | 91 |
| **Suma końcowa** | **97** |

|  |  |
| --- | --- |
| **Posiedzenia Rady** | **Liczba składów orzekających** |
| 1-os. skład Rady | 30 |
| 3-os. skład Rady | 662 |
| posiedzenie plenarne | 3 |
| **Suma końcowa** | **695** |

Sprawy omawiane na posiedzeniach

W roku 2020 z powodu ograniczeń związanych z pandemią COVID-19 odbyły się tylko trzy posiedzenia plenarne.

W pierwszym kwartale 2020 roku omawiano bieżące zagadnienia związane   
z funkcjonowaniem Rady. Przewodniczący Rady – Pan Grzegorz Dostatni opracował projekty zmiany rozporządzeń dotyczących funkcjonowania Rady. Zmiana statutu organizacyjnego i regulaminu miałaby na celu uporządkowanie procedur orzeczniczych i przyspieszenie orzekania. Po zmianach uchwały, uzgadnianie stanowisk i zawiadamianie o zwołaniu posiedzenia składu orzekającego mogłoby odbywać się w drodze elektronicznej. Zmienione mogłyby zostać również zasady wynagradzania członków Rady, tj. wynagrodzenie przysługiwałoby członkowi Rady za każde wydane orzeczenie kończące postępowanie (takie, na które przysługuje stronie skarga lub zażalenie) zamiast, jak dotychczas, za udział w posiedzeniu składu orzekającego.

Ze względu na wybuch pandemii, wstrzymano dalsze prace legislacyjne nad projektami.

Ponadto, tematy związane z organizacją pracy w warunkach pandemii, obok regularnie dokonywanych analiz orzecznictwa sądów administracyjnych, zdominowały posiedzenia Rady.

Na posiedzeniu plenarnym nr 2/20 Rada ustaliła, że pozostawia do indywidualnej oceny każdego zespołu orzekającego, czy występować do WSA z wnioskiem o rozpatrzenie skargi w trybie uproszczonym.

Uchwały Rady

W dniu 28 kwietnia 2020 r. Rada do Spraw Uchodźców podjęła uchwałę nr 1/2020 w sprawie wstrzymywania wykonania decyzji Rady w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19

Na podstawie uchwały Rada zaleca swoim członkom wstrzymywanie z mocy prawa wykonania, na podstawie art. 61 par. 2 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, decyzji o utrzymaniu w mocy decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy i odmowie udzielenia ochrony uzupełniającej, w sytuacji, gdy od decyzji Rady została złożona skarga do sądu administracyjnego w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19. Uchwała weszła w życie z dniem podjęcia.

Współpraca Rady krajowa i międzynarodowa

Ze względu na ograniczenia związane z epidemią COVID-19, znacznemu ograniczeniu uległa współpraca z innymi organami i instytucjami, działającymi w obszarze związanym z ochroną międzynarodową. Jednakże w dniu 15 września 2020 r. odbyło się w siedzibie Rady spotkanie z przedstawicielkami Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, z Panią Christine Goyer na czele. Goście zaproponowali wspomaganie orzecznictwa II instancji, np. zorganizowanie szkolenia lub seminarium, podczas którego można będzie omówić wyniki analiz decyzji I instancji z różnych krajów, a także protokoły przesłuchań cudzoziemców ubiegających się o azyl. Zaproponowano również pomoc w zdiagnozowaniu obszarów problematycznych, np. określenie grup dyskryminowanych w poszczególnych krajach. Zaostrzenie rygorów sanitarnych spowodowało, że nie kontynuowano tych prac.

1. Obsługa Rady przez KPRM

Zgodnie z art. 89zb ust. 1 u.o.o. obsługę administracyjną i kancelaryjną Rady zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Zadania związane z obsługą Rady do Spraw Uchodźców realizowane były w Departamencie Społeczeństwa Obywatelskiego. Stan zatrudnienia w Wydziale Obsługi Rady do Spraw Uchodźców wynosił na koniec roku osiem osób (o jedną mniej niż w 2019 i dwie mniej niż w latach wcześniejszych). Zmniejszenie stanu osobowego Wydziału negatywnie odbiło się na wykonywaniu zadań przez Radę i utrudniło jej realizację ustawowych obowiązków.

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

Przede wszystkim jednak, w związku z toczącymi się przed Radą postępowaniami, pracownicy Wydziału prowadzili wstępne postępowania przygotowawcze i związaną z tym etapem postępowania korespondencję.

Ponadto, pracownicy Wydziału dokonywali tłumaczeń części dokumentów obcojęzycznych dopuszczonych jako dowody w postępowaniu.

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

Finansowanie Rady jest zapewniane w ramach budżetu KPRM. W 2020 r., tak jak w latach poprzednich, Rada dysponowała budżetem w wysokości 680 tys. zł.

1. Statystyki

W 2020 do Rady wpłynęło 809 odwołań, 6 zażaleń (w tym na postanowienia UdsC – 5, na postanowienia RdU – 1) oraz 336 skarg na decyzje Rady skierowane do WSA, na które składy Rady opracowały odpowiedzi. W 2019 r. zostało wniesionych odpowiednio 786 odwołań, 11 zażaleń i 291 skarg. Porównanie tych lat wskazuje na nieznaczny wzrost liczby odwołań oraz dość wyraźny wzrost liczby skarg. Najczęściej, tak jak w roku ubiegłym, odwołania wnosili obywatele Federacji Rosyjskiej i Ukrainy.

Rada wydała w 2020 r. 867 decyzji, 69 postanowień, 5 postanowień o przesłuchaniu, sporządziła 328 odpowiedzi na skargi do WSA, 17odpowiedzi na skargi kasacyjne oraz złożyła jedną skargę kasacyjną.

W 2020 r. Rada udzieliła ochrony w 6 sprawach (udzielenie ochrony uzupełniającej – 4, udzielenie pobytu tolerowanego - 2). Ponadto wydała 28 decyzji utrzymujących w mocy decyzje o pozbawieniu ochrony uzupełniającej oraz 4 decyzje utrzymujące w mocy decyzje o pozbawieniu statusu uchodźcy.

Pewne kategorie spraw były rozpatrywane priorytetowo. Do takich należały w 2020 roku przed wszystkim:

1. 48 postępowań dotyczących cudzoziemców umieszczonych w Strzeżonych Ośrodkach dla Cudzoziemców (w tym w aresztach przy SOC),
2. 45 postępowań w trybie przyspieszonym, które rozpatrywane były w składzie jednoosobowym,
3. 43 postępowania dotyczące odwołań od decyzji o przekazaniu do innego państwa na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia   
   26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz. Urz. UE L 180 z 29.06.2013).

Szczegółowe statystyki za 2020 r. przedstawiają się następująco:

Wpływ odwołań z podziałem na kraje pochodzenia:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Kraj pochodzenia** | **wpływ odwołania** | **Suma końcowa** |
| Afganistan | 3 | 3 |
| Algieria | 8 | 8 |
| Armenia | 8 | 8 |
| Azerbejdżan | 11 | 11 |
| Bangladesz | 10 | 10 |
| Bezpaństwowiec | 1 | 1 |
| Białoruś | 17 | 17 |
| Brazylia | 1 | 1 |
| Bułgaria | 4 | 4 |
| Chiny | 1 | 1 |
| Egipt | 11 | 11 |
| Etiopia | 2 | 2 |
| Finlandia | 1 | 1 |
| Gambia | 1 | 1 |
| Grecja | 2 | 2 |
| Gruzja | 29 | 29 |
| Gwinea | 3 | 3 |
| Indie | 13 | 13 |
| Irak | 9 | 9 |
| Iran | 11 | 11 |
| Kamerun | 1 | 1 |
| Kazachstan | 7 | 7 |
| Kirgistan | 15 | 15 |
| Kolumbia | 1 | 1 |
| Kongo | 3 | 3 |
| Kuba | 9 | 9 |
| Liban | 4 | 4 |
| Libia | 1 | 1 |
| Maroko | 2 | 2 |
| Mołdawia | 2 | 2 |
| Nepal | 2 | 2 |
| Niemcy | 1 | 1 |
| Nigeria | 10 | 10 |
| Pakistan | 9 | 9 |
| Rosja | 384 | 384 |
| Serbia | 1 | 1 |
| Sierra Leone | 1 | 1 |
| Sri Lanka | 2 | 2 |
| Sudan | 1 | 1 |
| Syria | 3 | 3 |
| Szwecja | 1 | 1 |
| Tadżykistan | 21 | 21 |
| Togo | 1 | 1 |
| Tunezja | 2 | 2 |
| Turcja | 10 | 10 |
| Turkmenistan | 1 | 1 |
| Ukraina | 160 | 160 |
| Uzbekistan | 3 | 3 |
| Wietnam | 5 | 5 |
| **Suma końcowa** | **809** | **809** |

Rodzaje zażaleń z podziałem na kraj pochodzenia:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **zażalenie** | **Bezpaństwowiec** | **Iran** | **Rosja** | **Syria** | **Ukraina** | **Suma** |
| zażalenie na post. RdU |  |  | 1 |  |  | 1 |
| zażalenie na post. UDSC | 1 | 1 |  | 1 | 2 | 5 |
| **Suma końcowa** | **1** | **1** | **1** | **1** | **2** | **6** |

Inne wnioski z podziałem na kraj pochodzenia:

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Wnioski** | **Afganistan** | **Angola** | **Azerbejdżan** | **Białoruś** | **Chiny** | **Nigeria** | **Rosja** | **Tadżykistan** | **Ukraina** | **Suma** |
| o ponowne rozpatrzenie sprawy | 1 |  |  |  |  |  | 1 |  |  | 2 |
| o wstrzymanie  wykonania decyzji  do RDU |  | 1 | 1 |  | 1 | 2 | 16 | 3 | 12 | 36 |
| o wznowienie  postępowania |  |  |  | 2 |  |  | 3 |  |  | 5 |
| o zawieszenie  postępowania |  |  |  |  |  |  | 1 |  |  | 1 |
| **Suma końcowa** | **1** | **1** | **1** | **2** | **1** | **2** | **21** | **3** | **12** | **44** |

Rodzaje orzeczeń Rady z podziałem na kraje pochodzenia:



Rodzaje skargi z podziałem na kraj pochodzenia:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Kraj pochodzenia** | **wpływ skargi** | **Suma końcowa** |
| Algieria | 2 | 2 |
| Angola | 1 | 1 |
| Armenia | 4 | 4 |
| Azerbejdżan | 5 | 5 |
| Bangladesz | 4 | 4 |
| Białoruś | 7 | 7 |
| Bułgaria | 3 | 3 |
| Burkina Faso | 1 | 1 |
| Chiny | 3 | 3 |
| Egipt | 2 | 2 |
| Etiopia | 1 | 1 |
| Gambia | 1 | 1 |
| Ghana | 1 | 1 |
| Gruzja | 5 | 5 |
| Gwinea | 1 | 1 |
| Indie | 6 | 6 |
| Irak | 5 | 5 |
| Iran | 2 | 2 |
| Jordania | 1 | 1 |
| Kazachstan | 4 | 4 |
| Kirgistan | 8 | 8 |
| Kuba | 3 | 3 |
| Mołdawia | 1 | 1 |
| Nigeria | 4 | 4 |
| Pakistan | 3 | 3 |
| Rosja | 167 | 167 |
| Szwecja | 2 | 2 |
| Tadżykistan | 15 | 15 |
| Tunezja | 2 | 2 |
| Turcja | 4 | 4 |
| Turkmenistan | 1 | 1 |
| Uganda | 1 | 1 |
| Ukraina | 62 | 62 |
| Uzbekistan | 1 | 1 |
| Wietnam | 3 | 3 |
| (puste) |  |  |
| **Suma końcowa** | **336** | **336** |

1. Orzecznictwo sądowe w sprawach Rady

W 2020 r. zostało złożonych 336 skarg na orzeczenia Rady do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, 34 skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego na wyroki WSA zapadłe w sprawach o udzielenie ochrony międzynarodowej. Rada sporządziła odpowiednio 328 odpowiedzi na skargę i – korzystając z fakultatywnego uprawnienia – 17 odpowiedzi na skargi kasacyjne. Rada wniosła w minionym roku jedną skargę kasacyjną.

W 2020 r. statystyka orzeczeń WSA przedstawiała się następująco:

Skargi oddalone – 212

Skargi odrzucone – 62

Postępowania umorzone – 7

Uchylenie decyzji II instancji –  15

Uchylenie decyzji I i II instancji – 16

Odrzucenie skargi kasacyjnej  - 3

Odsetek skutecznie zaskarżonych orzeczeń Rady do WSA wyniósł w 2020 r. ok. 9,9%,   
co oznacza, że w przeważającej części spraw, bo w 90,1 % sąd nie dopatrzył się nieprawidłowości w orzeczeniach Rady. Na odnotowanie zasługuje znaczący wzrost uchyleń orzeczeń organów obydwu instancji. W roku 2019 były to 4 decyzje, w 2020 - 16.

Niestety w roku 2020 nie udało się wyeliminować w pełni, powtarzających się zarzutów proceduralnych, jak: nierozpatrzenie materiału dowodowego w całości, brak odniesienia się   
do wszystkich wniosków dowodowych i argumentów zawartych w odwołaniach.

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

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

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