

**SPRAWOZDANIE**

**Z DZIAŁALNOŚCI RADY DO SPRAW UCHODŹCÓW ZA 2019 r.**

**Warszawa, maj 2020 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. Na rok 2019 przypadło zakończenie prac Rady IV kadencji. Rada do Spraw Uchodźców V kadencji została powołana w dniu   
26 lutego 2019 roku.

W skład Rady IV kadencji wchodzili:

Paweł Dąbrowski (przewodniczący)

Jolanta Zaborska (wiceprzewodnicząca)

Hanka Babińska

Jerzy Byczkowski

Grzegorz Dostatni

Paweł Hut

Jacek Jagielski

Jakub Jamka

Michał Andrzej Kowalski

Sławomir Pyl

Marek Redźko

Tadeusz Żyliński

W skład Rady V kadencji weszli:

Grzegorz Dostatni  (przewodniczący)

Jolanta Zaborska (wiceprzewodnicząca)

Ewa Coll

Kacper Halski

Jakub Jamka

Marta Kaczmarska

Przemysław Myszakowski

Sławomir Pyl

Marek Redźko

Rafał Świć

Radosław Wawrzyniak  
Aleksandra Ziuzia

1. POSIEDZENIA RADY

W roku 2019 członkowie Rady wzięli udział w 561 posiedzeniach składów orzekających  
i w 196 rozprawach przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym i Naczelnym Sądem Administracyjnym. Odbyło się 7 posiedzeń plenarnych Rady.

|  |  |
| --- | --- |
| **Posiedzenie sądowe** | **Liczba** |
| NSA | 47 |
| WSA | 149 |
| **Suma końcowa** | **196** |

|  |  |
| --- | --- |
| **Posiedzenia Rady** | **Liczba składów orzekających** |
| 1-os. skład Rady | 56 |
| 3-os. skład Rady | 505 |
| posiedzenie plenarne | 7 |
| **Suma końcowa** | **568** |

Sprawy omawiane na posiedzeniach

W pierwszym półroczu 2019 r. tematy podejmowane na posiedzeniach plenarnych Rady, pomijając zagadnienia związane z orzecznictwem Rady i sądów administracyjnych, dotyczyły spraw związanych z zakończeniem prac IV kadencji, w szczególności weryfikacji spraw niezakończonych i przyjęcia kryteriów wyboru spraw priorytetowych do zakończenia przed upływem kadencji. Natomiast w pierwszych miesiącach V kadencji Rady omawiano zasady funkcjonowania Rady. W drugim półroczu omawiano bieżące zagadnienia związane   
z funkcjonowaniem Rady, zastanawiano się nad sposobami usprawnienia prac Rady, rozważano m.in. konieczność zmiany rozporządzeń dotyczących funkcjonowania Rady.

Uchwały Rady

W 2019 r. w dniu 30 wrześniaRada na podstawie § 16 ust. 1 i 2 Regulaminu czynności wewnętrznych Rady do Spraw Uchodźców, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie statutu organizacyjnego i regulaminu czynności wewnętrznych Rady do Spraw Uchodźców (Dz. U. poz. 1469) podjęła uchwałę nr 1/2019 *w sprawie zmiany formy powiadamiania członków Rady do Spraw Uchodźców o posiedzeniach plenarnych Rady.*

Rada, na mocy tej uchwały, uznała zawiadomienie pisemne w formie elektronicznej za równoważne z zawiadomieniem na piśmie członków Rady o terminie, miejscu i projekcie porządku dziennego posiedzenia plenarnego. Rozwiązanie takie ma na celu uproszczenie procedury zwoływania posiedzeń, jak też włączenie się w proekologiczne działania administracji.

Współpraca Rady krajowa i międzynarodowa

W 2019 r. w ramach współpracy z Naczelnym Sądem Administracyjnym, podobnie jak w latach ubiegłych, przyjmowani byli przez członków Rady cudzoziemcy odbywający staże w NSA   
w ramach Programu Wymiany Sędziów Europejskiej Sieci Kształcenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości. Celem spotkań było przedstawienie pracy Rady jako organu odwoławczego w procedurze o udzielenie ochrony międzynarodowej.

W dniach 15-16 listopada br. członkowie Rady udali się do Białej Podlaskiej. W ramach wyjazdu zapoznali się z warunkami pobytu w Ośrodku dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową Urzędu do Spraw Cudzoziemców, gdzie odbyli również szkolenie z technik prowadzenia przesłuchań obcokrajowców. Ponadto odbyli spotkanie w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców Straży Granicznej Białej Podlaskiej, a także na przejściu granicznym   
w Terespolu, gdzie zapoznali się z przebiegiem tam procedury składania wniosków statusowych przez cudzoziemców.

Pani Marta Kaczmarska oraz dodatkowo Pan Grzegorz Dostani zostali wyznaczeni jako przedstawiciele Rady do Spraw Uchodźców w Zespole ds. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, działającym przy Pełnomocniku MSZ ds. koordynacji wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Ponadto, członkowie Rady uczestniczyli w wielu innych spotkaniach, konferencjach   
i naradach, m.in. w konferencji zorganizowanej przez Helsińską Fundację Praw Człowieka „Adwokaci na granicy” poświęconej sytuacji cudzoziemców ubiegających się o ochronę na wschodnich granicach Polski i planowanych zmianach przepisów (konferencja odbyła się   
w Warszawie 15 kwietnia 2019 roku), czy w XIII Seminarium Warszawskim *Prawa dziecka   
w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka,* które odbyło się19 listopada 2019 r.

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 dziewięć osób   
(o jedną mniej niż w latach ubiegłych). Zmniejszenie stanu osobowego Wydziału negatywnie odbiło się na wykonywaniu zadań przez Radę i utrudniło jej realizację ustawowych obowiązków.   
W ocenie Rady było to działanie niezrozumiałe.

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.

W związku z toczącymi się przed Radą postępowaniami, pracownicy Wydziału prowadzili wstępne postępowania przygotowawcze i związaną z tym etapem postępowania korespondencję.   
Ponadto, pracownicy Wydziału zapewniali obsługę przesłuchań jako protokolanci i tłumacze (w 2019 r. Rada wydała 21 postanowień o przeprowadzeniu dowodu z przesłuchania), a także dokonywali tłumaczeń części dokumentów obcojęzycznych dopuszczonych jako dowody   
w postępowaniu.

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

Finansowanie Rady jest zapewniane w ramach budżetu KPRM. W 2019 r., tak jak w latach poprzednich, Rada dysponowała budżetem w wysokości 680 tys. zł.

1. STATYSTYKI

W 2019 do Rady wpłynęło 786 odwołań, 11 zażaleń (w tym na postanowienia UdsC – 9,   
na postanowienia RdU – 2) oraz 291 skarg na decyzje Rady skierowane do WSA, na które składy Rady opracowały odpowiedzi. W 2018 r. zostało wniesionych odpowiednio 946 odwołań, 16 zażaleń i 317 skarg. Porównanie tych lat wskazuje na nieznaczny spadek zarówno liczby odwołań jak i liczby skarg. Najczęściej, tak jak w roku ubiegłym, odwołania wnosili obywatele Federacji Rosyjskiej i Ukrainy.

Rada wydała w 2019 r. 822 decyzji, 70 postanowień, 21 postanowień o przesłuchaniu, sporządziła 304 odpowiedzi na skargi do WSA, 34 odpowiedzi na skargi kasacyjne oraz złożyła jedną skargę kasacyjną.

W 2019 r. Rada udzieliła ochrony w 7 sprawach (nadanie statusu uchodźcy – 2, udzielenie ochrony uzupełniającej – 4, udzielenie pobytu tolerowanego - 1). Ponadto wydała 48 decyzji utrzymujących w mocy decyzje o pozbawieniu ochrony uzupełniającej oraz 6 decyzji utrzymujących w mocy decyzje o pozbawieniu statusu uchodźcy.

Pewne kategorie spraw były rozpatrywane priorytetowo. Do takich należały w 2019 roku przed wszystkim:

1. 131 postępowań dotyczących cudzoziemców umieszczonych w Strzeżonych Ośrodkach dla Cudzoziemców (w tym w aresztach przy SOC),
2. 20 postępowań w trybie przyspieszonym, które rozpatrywane były w składzie jednoosobowym,
3. 12 postępowań dotyczących odwołań od decyzji o przekazaniu do innego państwa na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia   
   26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz. Urz. UE L 180 z 29.06.2013).

|  |
| --- |
|  |

Szczegółowe statystyki za 2019 r. przedstawiają się następująco:

Wpływ odwołań z podziałem na kraje pochodzenia:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Kraj pochodzenia** | **wpływ odwołania** | **Suma końcowa** |
| Nieokreślone | 1 | 1 |
| Afganistan | 10 | 10 |
| Algieria | 7 | 7 |
| Angola | 1 | 1 |
| Armenia | 17 | 17 |
| Azerbejdżan | 7 | 7 |
| Bangladesz | 7 | 7 |
| Bezpaństwowiec | 2 | 2 |
| Białoruś | 15 | 15 |
| Burkina Faso | 2 | 2 |
| Burundi | 1 | 1 |
| Chiny | 2 | 2 |
| Egipt | 10 | 10 |
| Etiopia | 3 | 3 |
| Finlandia | 1 | 1 |
| Gambia | 3 | 3 |
| Ghana | 2 | 2 |
| Grecja | 1 | 1 |
| Gruzja | 16 | 16 |
| Gwinea | 3 | 3 |
| Indie | 10 | 10 |
| Irak | 11 | 11 |
| Iran | 14 | 14 |
| Jordania | 4 | 4 |
| Kazachstan | 8 | 8 |
| Kirgistan | 13 | 13 |
| Kongo | 1 | 1 |
| Libia | 1 | 1 |
| Macedonia | 1 | 1 |
| Maroko | 1 | 1 |
| Mołdawia | 2 | 2 |
| Mongolia | 1 | 1 |
| Nigeria | 4 | 4 |
| Pakistan | 15 | 15 |
| Rosja | 345 | 345 |
| Senegal | 1 | 1 |
| Sierra Leone | 1 | 1 |
| Słowenia | 1 | 1 |
| Sri Lanka | 2 | 2 |
| Sudan | 1 | 1 |
| Syria | 1 | 1 |
| Szwecja | 1 | 1 |
| Tadżykistan | 27 | 27 |
| Tunezja | 1 | 1 |
| Turcja | 5 | 5 |
| Turkmenistan | 2 | 2 |
| Uganda | 3 | 3 |
| Ukraina | 176 | 176 |
| Uzbekistan | 2 | 2 |
| Wietnam | 20 | 20 |
| **Suma końcowa** | **786** | **786** |

Rodzaje zażaleń z podziałem na kraj pochodzenia:

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **zażalenie** | **Armenia** | **Azerbejdżan** | **Liban** | **Rosja** | **Ukraina** | **Wietnam** | **Suma końcowa** |
| zażalenie na post. RdU |  |  |  | 2 |  |  | 2 |
| zażalenie na post. UDSC | 3 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 9 |
| **Suma końcowa** | **3** | **1** | **1** | **4** | **1** | **1** | **11** |

Inne wnioski z podziałem na kraj pochodzenia:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Wnioski** | **Mołdawia** | **Rosja** | **Ukraina** | **Suma końcowa** |
| wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy |  | 1 |  | 1 |
| wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania (brak odwołania) | 1 |  |  | 1 |
| wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji do RDU |  | 4 | 1 | 5 |
| wniosek o wznowienie postępowania |  | 3 |  | 3 |
| wniosek o zawieszenie postępowania |  | 1 |  | 1 |
| wniosek o zmianę/uchylenie decyzji |  | 2 |  | 2 |
| **Suma końcowa** | **1** | **11** | **1** | **13** |

Rodzaje orzeczeń Rady z podziałem na kraje pochodzenia:

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Kraj pochodzenia** | **D Uchylenie zaskarżonej decyzji i nadanie statusu uchodźcy** | **D Uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji** | **D Umorzenie postępowania odwoławczego** | **D utrzymanie w mocy decyzji o uznaniu wniosku za niedopuszczalny** | **D Utrzymanie w mocy odmowy SU i odmowy ochrony uzupełniającej (N)** | **D Utrzymanie w mocy odmowy SU, uchylenie w części odmowy ochrony uzupełniającej i udzielenie ochrony uzupełniającej (N)** | **D Utrzymanie w mocy zaskarżonej decyzji** | **Inne (RdU)** | **Odpowiedź na skargę** | **Odpowiedź na skargę kasacyjną** | **Suma końcowa** |
| Afganistan |  |  |  |  |  |  | 8 | 2 | 4 |  | 14 |
| Algieria |  |  |  |  | 4 |  |  | 1 | 1 |  | 6 |
| Arabia Saudyjska |  |  |  |  | 1 |  |  |  | 1 |  | 2 |
| Armenia |  | 1 | 4 | 7 | 10 |  |  | 1 | 5 | 1 | 29 |
| Azerbejdżan |  | 1 |  | 1 | 10 |  |  | 1 | 3 |  | 16 |
| Bangladesz |  |  |  | 2 | 5 |  |  |  | 3 |  | 10 |
| Bezpaństwowiec |  |  | 1 |  |  |  |  |  |  |  | 1 |
| Białoruś |  | 1 |  |  | 7 |  |  | 1 | 2 | 1 | 12 |
| Bułgaria |  |  |  |  |  |  | 2 | 2 | 2 |  | 6 |
| Burkina Faso |  |  |  |  | 2 |  |  |  |  |  | 2 |
| Burundi |  |  |  |  | 1 |  |  |  | 1 |  | 2 |
| Egipt |  |  | 1 | 1 | 4 |  | 1 |  | 4 |  | 11 |
| Etiopia |  |  |  |  | 2 |  |  |  | 1 | 1 | 4 |
| Gambia |  |  |  |  |  |  | 4 |  | 1 | 1 | 6 |
| Ghana |  |  |  |  |  |  |  | 1 | 1 |  | 2 |
| Gruzja |  |  | 2 | 6 | 7 |  | 1 | 3 | 2 | 1 | 22 |
| Gwinea |  |  | 1 |  | 1 |  |  |  |  |  | 2 |
| Indie |  |  |  | 1 | 1 |  | 2 | 1 | 2 |  | 7 |
| Irak |  | 1 | 1 | 1 | 8 |  | 1 |  | 3 |  | 15 |
| Iran |  |  |  | 2 | 11 |  | 2 |  | 4 |  | 19 |
| Jordania |  |  |  | 1 |  |  |  | 1 |  |  | 2 |
| Kamerun |  |  |  |  |  |  |  | 2 |  |  | 2 |
| Kazachstan |  |  |  | 1 | 2 |  | 1 |  | 1 |  | 5 |
| Kirgistan |  |  |  | 11 |  |  |  | 1 | 10 |  | 22 |
| Kongo |  | 2 |  | 1 | 1 |  |  | 1 | 1 |  | 6 |
| Kuba |  |  |  |  | 1 |  |  |  | 1 |  | 2 |
| Liban |  |  | 1 |  | 3 |  |  | 2 | 2 |  | 8 |
| Libia |  |  | 1 |  |  |  |  | 2 |  |  | 3 |
| Mołdawia |  |  |  | 1 | 1 |  |  | 1 |  | 1 | 4 |
| Mongolia |  |  |  |  | 1 |  |  |  |  |  | 1 |
| Nigeria |  | 2 |  | 2 | 2 |  |  | 3 | 2 | 1 | 12 |
| Pakistan |  |  | 1 | 6 | 12 |  | 4 | 5 | 5 | 1 | 34 |
| Rosja |  | 7 | 24 | 142 | 114 | 3 | 9 | 104 | 165 | 21 | 589 |
| Rumunia |  |  |  |  |  |  | 1 |  |  |  | 1 |
| Sierra Leone |  |  |  | 1 | 1 |  |  |  |  |  | 2 |
| Słowenia |  |  | 1 |  |  |  | 1 |  | 1 |  | 3 |
| Sri Lanka |  |  |  |  | 2 |  |  |  | 2 |  | 4 |
| Sudan |  |  |  | 1 | 1 |  | 1 |  | 1 |  | 4 |
| Syria |  |  |  |  | 1 |  |  |  |  |  | 1 |
| Szwecja |  |  |  |  | 1 |  |  |  |  |  | 1 |
| Tadżykistan |  | 2 | 1 | 6 | 10 |  | 3 | 2 | 9 |  | 33 |
| Turcja |  | 1 |  | 1 | 5 |  |  | 2 | 3 |  | 12 |
| Turkmenistan |  |  |  |  | 1 |  |  | 1 | 1 |  | 3 |
| Uganda |  |  |  |  | 1 |  |  |  | 1 |  | 2 |
| Ukraina | 2 |  | 25 | 75 | 85 | 1 | 6 | 22 | 54 | 5 | 275 |
| Uzbekistan |  |  |  | 1 | 2 |  |  |  | 2 |  | 5 |
| Wietnam |  |  | 1 | 2 | 21 |  |  | 1 | 3 |  | 28 |
| **Suma końcowa** | **2** | **18** | **65** | **273** | **342** | **4** | **47** | **163** | **304** | **34** | **1252** |

Rodzaje skargi z podziałem na kraj pochodzenia:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Kraj pochodzenia** | **skarga kasacyjna strony** | **Sprzeciw** | **wpływ skargi** | **Suma końcowa** |
| Afganistan |  |  | 4 | 4 |
| Algieria |  |  | 1 | 1 |
| Arabia Saudyjska |  |  | 1 | 1 |
| Armenia | 1 |  | 5 | 6 |
| Azerbejdżan |  |  | 3 | 3 |
| Bangladesz | 1 |  | 3 | 4 |
| Bezpaństwowiec |  |  | 1 | 1 |
| Białoruś | 1 |  | 2 | 3 |
| Bułgaria |  |  | 2 | 2 |
| Burundi |  |  | 1 | 1 |
| Egipt |  |  | 4 | 4 |
| Etiopia | 1 |  | 1 | 2 |
| Gambia | 1 |  | 1 | 2 |
| Ghana |  |  | 1 | 1 |
| Gruzja | 1 |  | 2 | 3 |
| Indie |  |  | 2 | 2 |
| Irak | 1 |  | 2 | 3 |
| Iran |  |  | 4 | 4 |
| Kazachstan |  |  | 1 | 1 |
| Kirgistan | 3 |  | 10 | 13 |
| Kongo |  |  | 1 | 1 |
| Kuba |  |  | 1 | 1 |
| Liban |  |  | 2 | 2 |
| Mołdawia | 2 |  |  | 2 |
| Nigeria | 1 |  | 2 | 3 |
| Pakistan | 1 |  | 6 | 7 |
| Rosja | 38 | 1 | 152 | 191 |
| Słowenia |  |  | 1 | 1 |
| Sri Lanka |  |  | 2 | 2 |
| Sudan | 1 |  | 1 | 2 |
| Tadżykistan | 2 |  | 8 | 10 |
| Turcja |  |  | 2 | 2 |
| Turkmenistan |  |  | 1 | 1 |
| Uganda |  |  | 1 | 1 |
| Ukraina | 9 |  | 55 | 64 |
| Uzbekistan | 1 |  | 2 | 3 |
| Wietnam |  |  | 3 | 3 |
| **Suma końcowa** | **65** | **1** | **291** | **357** |

1. ORZECZNICTWO SĄDOWE W SPRAWACH RADY

I. W 2019 r. zostało złożonych 291 skarg na orzeczenia Rady do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, 65 skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego na wyroki WSA zapadłe w sprawach uchodźczych oraz 1 sprzeciw od decyzji Rady do Spraw Uchodźców. Rada sporządziła odpowiednio 304 odpowiedzi na skargę i – korzystając z fakultatywnego uprawnienia – 34 odpowiedzi na skargi kasacyjne. Rada wniosła w minionym roku jedną skargę kasacyjną.

W 2019 r. statystyka orzeczeń WSA przedstawiała się następująco:

Skargi oddalone – 216

Skargi odrzucone – 37

Postępowania umorzone – 4

Uchylenie decyzji II instancji –  15

Uchylenie decyzji I i II instancji – 4

Odrzucenie skargi kasacyjnej  -5

Odsetek skutecznie zaskarżonych orzeczeń Rady do WSA wyniósł w 2019 r. ok. 6,7%,   
co oznacza, że w przeważającej części spraw, bo w 93,3 % sąd nie dopatrzył się nieprawidłowości w orzeczeniach Rady.

Niestety w roku 2019 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 bardzo niski odsetek skutecznie zaskarżonych orzeczeń Rady do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (ok. 6,7%) należy stwierdzić, że naruszenia, jakich dopuściła się Rada w swoim orzecznictwie są marginalne i można je rozpatrywać   
w kategoriach błędu statystycznego. 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.

II. Na podstawie analizy orzecznictwa sądowoadministracyjnego można zasygnalizować następujące zagadnienia.

**1. Udział psychologa lub lekarza podczas przesłuchania cudzoziemca**

Obowiązek rozważenia udziału psychologa lub lekarza podczas przesłuchania cudzoziemca istnieje wówczas, gdy cudzoziemiec jest osobą wymagającą szczególnego traktowania   
w rozumieniu art. 68 ust. 1 i 2 powołanej wyżej ustawy. Zgodnie z art. 68 ust. 1 pkt 8 tej ustawy, osobami, które mogą wymagać szczególnego traktowania są w szczególności osoby   
z zaburzeniami psychicznymi. Oceny, czy osoba wnioskująca o udzielenie ochrony międzynarodowej może wymagać szczególnego traktowania Szef Urzędu dokonuje niezwłocznie po złożeniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz w każdym czasie do zakończenia postępowania, w przypadku gdy wyjdą na jaw nowe okoliczności dotyczące wnioskodawcy lub osoby, w imieniu której wnioskodawca występuje – art. 68 ust. 6 ustawy. Nadto, w przypadku cudzoziemca, który jest osobą wymagającą szczególnego traktowania, czynności w postępowaniu w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej wykonuje się (obligatoryjnie) w warunkach zapewniających cudzoziemcowi swobodę wypowiedzi i w sposób dostosowany do jego stanu psychofizycznego (art. 69 ust. 1 pkt 1 ustawy) i w terminie dostosowanym do jego stanu psychicznego i fizycznego, wyznaczonym przy uwzględnieniu terminów korzystania przez cudzoziemca ze świadczeń zdrowotnych (art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy). Nadto, na wniosek cudzoziemca, w przypadkach uzasadnionych jego potrzebami, czynności w postępowaniu wykonuje osoba tej samej płci ( art. 69 ust. 2 pkt 1 ustawy); czynności te wykonuje się z udziałem psychologa, lekarza lub tłumacza płci wskazanej przez cudzoziemca (art. 69 ust. 2 pkt 2 ustawy).

**2. Przekazanie cudzoziemca do innego państwa członkowskiego**

WSA wyraził pogląd, że w myśl zasady ogólnej wyrażonej w art. 3 ust. 1 zd. 2Rozporządzenia 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,wniosek jest rozpatrywany przez jedno państwo członkowskie, którym jest państwo, ustalone jako odpowiedzialne na podstawie kryteriów wymienionych w rozdziale III. Dopiero, gdy w oparciu o kryteria wymienione w niniejszym rozporządzeniu, a konkretnie w jego rozdziale III,   
nie można wyznaczyć odpowiedzialnego państwa członkowskiego, odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jest pierwsze państwo członkowskie, w którym wniosek ten został złożony (art. 3 ust. 2 rozporządzenia 604/2013).

W oparciu o ww. regulacje (art. 3 ust. 1 i art. 3 ust. 3 rozporządzenia 604/2013) - państwo ustalające państwo odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w pierwszej kolejności ma obowiązek sprawdzić, czy istnieje możliwość wyłonienia tego państwa odpowiedzialnego na podstawie kryteriów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego do rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, zawartych w rozdziale III rozporządzenia 604/2013. Nie jest zatem zasadne takie działanie, które sprowadza się do ustalenia w pierwszej kolejności pierwszego państwa, w którym wniosek taki został złożony. Ta okoliczność może mieć znaczenie dopiero po wykazaniu, że przy zastosowaniu kryteriów z rozdziału III rozporządzenia UE, nie ma możliwości ustalenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku.

Zgodnie z orzecznictwem sądowo-administracyjnym rolą organu oceniającego możliwość przekazania cudzoziemca do państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku, w każdym wypadku, jest stosowanie całości regulacji zawartej w rozporządzeniu UE, w tym kierowanie się również założeniami poczynionymi w motywach zawartych w preambule rozporządzenia  
i zgodnie z nimi odczytywanie uregulowań zawartych w tym rozporządzeniu. W tym zaś kontekście należy zmierzyć się z zawartymi w art. 17 rozporządzenia UE klauzulami dyskrecjonalnymi.

**3. Postępowanie o udzielenie ochrony międzynarodowej wszczęte przez cudzoziemca,   
w stosunku do którego prowadzone jest postępowanie ekstradycyjne**

NSA zwrócił uwagę[[1]](#footnote-1), że działalność cudzoziemca w kraju pochodzenia może uzasadniać podjęcie przez władze jego kraju działań zmierzających do ścigania go za rzeczywiście popełnione przestępstwo. Takich działań władz kraju pochodzenia nie należy wówczas kwalifikować jako działań sprowadzających się do prześladowania cudzoziemca pod pretekstem ścigania za rzekomo popełnione przestępstwo. Podkreślenia bowiem wymaga,   
że w świetle art. 13 ust. 1 i ust. 4 pkt 2 i 3 ustawy o ochronie nie może być uznane za prześladowanie uzasadniające uznanie cudzoziemca za uchodźcę, podjęcie wobec cudzoziemca działań związanych z podejrzeniem popełnienia przestępstwa w sposób niedyskryminujący, czyli uzasadniony rzeczywistą potrzebą ukarania za popełnione przestępstwo, a nie motywowany rasą, religią, narodowością, przekonaniami politycznymi lub przynależnością do określonej grupy społecznej. Należy przy tym oddzielać przekonania polityczne cudzoziemca od jego działalności, która może być uznana np. za szerzenie mowy nienawiści. W takiej sytuacji nie ma znaczenia, że wniosek o wydanie cudzoziemca dotyczy osoby ściganej za popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych. Okoliczność ta nie musi bowiem przesądzać o tym, że ściganie takiej osoby ma charakter dyskryminujący. Podobnie, nie ma istotnego znaczenia wpisanie ściganego cudzoziemca przez władze kraju pochodzenia na listę osób podejrzanych o ekstremizm i terroryzm. Takie działanie władz kraju pochodzenia też może być uznane za niedyskryminujące działanie związane z utrzymaniem porządku publicznego i ściganiem przestępstw.

**4. Tłumaczenie na język polski dokumentów w postępowaniu o udzielenie ochrony międzynarodowej (art. 11 ustawy o ochronie)**

W postępowaniu w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej obowiązek zapewnienia tłumaczenia dotyczy etapu złożenia wniosku, w tym dokonania pouczenia (art. 29 ust. 1,   
art. 30 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy), przesłuchania (art. 44 ust. 4 pkt 3 ustawy) oraz dokumentów dopuszczonych jako dowód w postępowaniu (art. 11 ustawy). W pozostałym zakresie obowiązuje niewyłączona reguła art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz. U. z 2019 r. poz. 1480). Ewentualne żądanie prowadzenia korespondencji z cudzoziemcem w języku obcym nie znajduje zatem podstawy prawnej.

1. wyrok NSA z dnia 5 września 2019 r. (sygn. akt II OSK 952/19), uchylający wyrok WSA z dnia 20 listopada 2018 r. (sygn. akt IV SA/Wa 1853/18). [↑](#footnote-ref-1)