

*Jacek Chlebny**

Zobowiązanie cudzoziemca do powrotu w związku z pozbawieniem ochrony międzynarodowej

1. Wstęp

Przepisy ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹ zawierają podstawę prawną nie tylko do wydania decyzji administracyjnej o udzieleniu cudzoziemcowi ochrony międzynarodowej w postaci nadania statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony uzupełniającej, ale także do wydania w odrębnym postępowaniu decyzji o pozbawieniu cudzoziemca ochrony. Bezpośrednim skutkiem decyzji jest pozbawienie cudzoziemca praw wynikających ze statusu uchodźcy albo statusu cudzoziemca korzystającego z ochrony uzupełniającej. Zawarte w tekście uwagi dotyczą procesowych zagadnień związanych z wydaniem na podstawie art. 302 ust. 1 pkt 16 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach² decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu w związku z tym, że został on pozbawiony ochrony międzynarodowej i nie opuścił w terminie terytorium Polski. Obie bowiem formy ochrony (status uchodźcy i ochrona uzupełniająca) nie mają swojego pierwotnego źródła w prawie krajowym³, co uzasadnia używanie

67

* Prof. UŁ dr hab., Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji.

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 680 ze zm., dalej nazywana ustawą o udzielaniu cudzoziemcom ochrony albo ustawą.

² Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1990, dalej nazywana ustawą o cudzoziemcach.

³ Udzielenie ochrony uzupełniającej ma swoje źródło w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 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 337/9), nazywana dalej dyrektywą kwalifikacyjną 2011/95/UE. Przesłanki nadania statusu uchodźcy

wspólnej dla nich nazwy – postępowanie w sprawie pozbawienia cudzoziemca ochrony międzynarodowej⁴. W dyrektywach unijnych znajdują się regulacje odnoszące się do warunków materialnoprawnych pozbawienia ochrony i postępowania w tych sprawach⁵. Konwencja genewska zawiera przesłanki, w związku z którymi w stosunku do określonych kategorii osób „przestanie obowiązywać” (art. 1 ustęp C) lub „nie ma zastosowania” (art. 1 ustępy D, E, F). Nigdy nie ulegało wątpliwości, że Konwencja traktuje status uchodźcy za tymczasowy i w określonych w niej sytuacjach dalsze korzystanie ze statusu uchodźcy może zostać uznane za zbędne, zwłaszcza gdy uchodźca może ponownie uzyskać ochronę we własnym kraju⁶. W teście pominięte zostały zagadnienia związane z krajowymi formami ochrony: azylem, zgodą na pobyt ze względów humanitarnych i na pobyt tolerowany. Dwie ostatnie formy ochrony są ściśle związane z niedopuszczalnością zobowiązania cudzoziemca do powrotu i w tym kontekście należy analizować przesłanki do ich cofnięcia (odpowiednio art. 350 i art. 353 ustawy o cudzoziemcach). Ochrona poprzez udzielenie azylu na podstawie art. 90 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony ma wyjątkowy charakter w polskim porządku prawnym i jej praktyczne znaczenie jest znikome⁷.

68 zawiera Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 516), dalej powoływana jako Konwencja genewska. Pamiętać należy, że dyrektywa kwalifikacyjna także odnosi się do warunków nadania statusu uchodźcy. Zasady postępowania w tych sprawach reguluje dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz. Urz. UE L 180, s. 60), nazywana dalej dyrektywą proceduralną 2013/32/UE.

⁴ Charakterystyczne, że niekiedy ustawodawca posługuje się także wspólnym dla nich terminem – sprawy o „pozbawienie ochrony międzynarodowej” (art. 119 ust. 1 pkt 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, art. 449 ust. 2 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach).

⁵ Zob. zwłaszcza artykuły 11, 14, 16 dyrektywy kwalifikacyjnej i artykuły 44, 45, 46 ust. 1 lit. c) dyrektywy proceduralnej.

⁶ J. C. Hathaway, M. Foster, *The Law of refugee status*, Cambridge University Press 2014, s. 462.

⁷ Uznaniowość decyzji i wymagana dla udzielenia azylu przesłanka ważnego interesu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 90 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony) sprawiają, że azyl nie ma powszechnego zastosowania i w praktyce nie odgrywa znaczącej roli dla ochrony cudzoziemców. W okresie od 2014 r. do 1 lipca 2016 r. azylu udzielono 109 osobom (108 obywatelom Ukrainy i 1 obywatelowi Rosji), ale była to sytuacja wyjątkowa w porównaniu z latami poprzednimi, w których rozpatrywano rocznie jednostkowe sprawy o udzielenie azylu. Ustawodawca przewiduje możliwość pozbawienia cudzoziemca azylu, jeżeli ustały przyczyny, dla których azyl został udzielony oraz gdy cudzoziemiec prowadzi działalność skierowaną przeciwko obronności lub bezpieczeństwu państwa lub bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu (art. 91 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony).

2. Przesłanki pozbawienia cudzoziemca ochrony

Podstawy prawne do pozbawienia cudzoziemca ochrony zostały sformułowane w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony samodzielnie w stosunku do statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej. Katalog przesłanek uzasadniających pozbawienie cudzoziemca ochrony międzynarodowej ma charakter zamknięty. Przesłanki te podlegają ścisłej wykładni, nie mają charakteru jednolitego i można je rozmaicie klasyfikować. W odniesieniu do pozbawienia statusu uchodźcy, wymienione w art. 21 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony przesłanki można zaklasyfikować do czterech grup. Pierwsza obejmuje przesłanki, które pozwalają uznać dalszą ochronę za zbędną, gdyż ich stwierdzenie oparte jest na ustaleniu ponownego przyjęcia przez cudzoziemca ochrony państwa, którego jest obywatelem, powrotu do utraconego obywatelstwa kraju pochodzenia, przyjęcia nowego obywatelstwa albo osiedlenia się w państwie, które on opuścił lub poza którego granicami przebywał z powodu obawy przed prześladowaniem (pkt 1, 2, 3, 4). Warunkiem uznania wskazanych okoliczności za podstawy do pozbawienia ochrony jest dobrowolny udział uchodźcy w ich powstaniu. Druga grupa przesłanek jest związana ze zmianą sytuacji w kraju pochodzenia, która umożliwia uchodźcy bezpieczny powrót (pkt 5 i 6). Zmiana ta musi spełniać określone warunki, zwłaszcza mieć charakter znaczący i długotrwały (art. 21 ust. 2). Trzecia grupa odnosi się do ujawnienia po nadaniu statusu uchodźcy popełnionych przez cudzoziemca czynów stanowiących zbrodnie przeciwko pokojowi, zbrodnie wojenną lub zbrodnie przeciwko ludzkości w rozumieniu prawa międzynarodowego albo stwierdzeniu, że cudzoziemiec jest winny działań sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych, określonymi w Preambule i art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych (pkt 7 i 8). O ile pierwsza i druga grupa wskazanych przesłanek odnosi się do zdarzeń zaistniałych już po udzieleniu ochrony, o tyle trzecia nie zawiera takiego wymogu. Podstawą do pozbawienia ochrony może być zatem również zachowanie cudzoziemca przed nadaniem statusu uchodźcy. Ostatnia, czwarta grupa podstaw do pozbawienia statusu uchodźcy odnosi się wprost do zakończonego postępowania w sprawie o nadanie statusu uchodźcy i polega na zatajeniu w jego toku przez cudzoziemca informacji lub dokumentów albo przedstawieniu fałszywych informacji lub dokumentów o istotnym znaczeniu dla nadania statusu uchodźcy (pkt 9). Przesłanka ta przypomina podstawy wznowienia przewidziane w k.p.a., polegające na ustaleniu, że dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe (art. 145 § 1 pkt 1) i ujawnieniu istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycz-

nych lub nowych dowodów istniejących w dniu wydania decyzji i nieznanym organowi, który wydał decyzję (art. 145 § 1 pkt 5)⁸. Negatywne dla cudzoziemca skutki tej przesłanki osłabia zakaz pozbawienia ochrony, jeżeli cudzoziemiec nadal spełnia warunki do nadania statusu uchodźcy (art. 21 ust. 3).

Podstawy do pozbawienia ochrony uzupełniającej (art. 22 ustawy o udzielaniu ochrony) sformułowane zostały mniej precyzyjnie i powiązane je z podstawami do odmowy udzielenia ochrony w postaci statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej. Podstawą do pozbawienia ochrony uzupełniającej jest zbędność dalszej ochrony ze względu na długotrwałą i znaczącą zmianę okoliczności, z powodu których była udzielona (ust. 1 pkt 1 i ust. 2). Nie stanowi ona podstawy do pozbawienia ochrony, gdy cudzoziemiec może powołać się na powody związane z poprzednio doznaną poważną krzywdą, uzasadniające jego odmowę skorzystania z ochrony państwa, którego obywatelstwo posiada, a w przypadku bezpaństwowca – z ochrony państwa, w którym miał poprzednio stałe miejsce zamieszkania (ust. 2a). Kolejne podstawy do pozbawienia ochrony uzupełniającej powiązane z przesłankami do odmowy nadania statusu uchodźcy albo udzielenia ochrony uzupełniającej polegającymi na popełnieniu ciężkich przestępstw (ust. 1 pkt 2)⁹. Może budzić wątpliwości znaczenie zwrotu użytego przez ustawodawcę w pkt 2 „po jej udzieleniu wystąpiły okoliczności”, a zwłaszcza, czy sformułowanie to wyłącza ocenę zachowania cudzoziemca przed udzieleniem mu ochrony. Dyrektywa kwalifikacyjna takiego warunku nie formułuje (art. 17 ust. 1). Przyjęcie wykładni, że podstawą pozbawienia cudzoziemca ochrony uzupełniającej są zdarzenia, które miały miejsce wyłącznie po udzieleniu ochrony przez państwo członkowskie, wydaje się niezgodne z dyrektywą. W odniesieniu do tej przyczyny pozbawienia ochrony nie pozostawiono swobody państwom członkowskim przez co, jak wydaje się, wyłączono przyjęcie postanowień od dyrektywy korzystniejszych¹⁰. Zatajenie informacji lub dokumentów

⁸ Szerzej na temat podobieństw i różnic por. J. Chlebny, *Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy*, Warszawa 2011, s. 372–375.

⁹ W wyniku odesłania w pkt 2 do przesłanek odmowy nadania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, cudzoziemca pozbawia się ochrony uzupełniającej, gdy istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że (a) popełnił zbrodnię przeciwko pokojowi, zbrodnię wojenną lub zbrodnię przeciwko ludzkości w rozumieniu prawa międzynarodowego, (b) jest winny działań sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych określonymi w Preambule i art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych, (c) popełnił na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zbrodnię lub popełnił poza tym terytorium czyn, który jest zbrodnią według prawa polskiego, (d) stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub społeczeństwa.

¹⁰ Zgodnie z art. 3 dyrektywy kwalifikacyjnej państwa członkowskie mogą wprowadzać lub utrzymywać korzystniejsze normy, pod warunkiem że normy te będą zgodne

albo przedstawienie fałszywych informacji lub dokumentów (pkt 3), podobnie jak w przypadku pozbawienia statusu uchodźcy, uzasadnia pozbawienie ochrony uzupełniającej tylko wówczas, gdy cudzoziemiec nie spełnia warunków do jej posiadania (ust. 3).

3. Gwarancje procesowe w postępowaniach o pozbawienie ochrony i zobowiązanie cudzoziemca do powrotu

Postępowanie w sprawie pozbawienia cudzoziemca ochrony międzynarodowej jest prowadzone na podstawie przepisów ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony. Zasady postępowania są jednolite dla pozbawienia statusu uchodźcy i pozbawienia ochrony uzupełniającej. Przepisy ustawy wyłączają w zakresie w niej uregulowanym stosowanie k.p.a.¹¹ W pierwszej instancji decyzję wydaje Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców (art. 23 pkt 3), w drugiej Rada do Spraw Uchodźców (art. 89p ust. 1). Postępowanie w sprawie pozbawienia cudzoziemca ochrony należy do postępowań administracyjnych wszczynanych z urzędu w rozumieniu k.p.a., chociaż inicjatywa wszczęcia postępowania może pochodzić od innych organów¹². Ustawa przewiduje termin 6 miesięcy do załatwienia sprawy dotyczącej pozbawienia cudzoziemca ochrony (art. 54a), a zatem dłuższy niż terminy do załatwienia sprawy przewidziane w k.p.a. Kolejna odmienność w stosunku do k.p.a. polega na charakterze dowodu z przesłuchania strony, którego przeprowadzenie jest obowiązkowe i może zostać zastąpione jedynie wyjaśnieniami na piśmie¹³. Przeprowadzenie dowodu

71

z dyrektywą. W zakresie wyraźnie wskazanych w dyrektywie przesłanek pozbawienia cudzoziemca ochrony, nie pozwala ona na przyjęcie korzystniejszych dla cudzoziemca przepisów krajowych.

¹¹ Zgodnie z art. 4 ustawy do postępowań w sprawach uregulowanych w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, o ile ustawa nie stanowi inaczej.

¹² Zgodnie z art. 54b Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców wszczyna postępowanie w sprawie pozbawienia cudzoziemca statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej z urzędu lub na wniosek komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Ministra Sprawiedliwości. Złożenie wniosku o wszczęcie postępowania przez wymienione w tym przepisie organy nie nadaje im jednak przymiotu strony postępowania.

¹³ Zgodnie z art. 54d organ przesłuchuje cudzoziemca w celu wyjaśnienia faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, w szczególności umożliwia mu przedstawienie powodów, dla których nie powinien być pozbawiony statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, lub umożliwia mu złożenie wyjaśnień na piśmie.

z przesłuchania cudzoziemca wymaga zachowania szeregu szczególnych gwarancji procesowych, takich jak przesłuchanie bez obecności innych osób i w warunkach zapewniających odpowiedni stopień poufności przez osobę odpowiednio do tego przygotowaną z udziałem w razie potrzeby tłumacza i przy zagwarantowaniu dla cudzoziemca kopii protokołu z przesłuchania lub zapisu dźwięku lub obrazu, w przypadku gdy przebieg przesłuchania został utrwalony za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk lub obraz¹⁴. Bardzo ważną gwarancją dla strony w toku postępowania w pierwszej instancji jest prawo do nieodpłatnej informacji prawnej (art. 69c), natomiast wraz z wydaniem decyzji o pozbawieniu ochrony cudzoziemiec nabywa prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej, o którym to prawie strona powinna zostać pouczone w decyzji (art. 54e ust. 1). Prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej otwiera się również, na zasadach ogólnych, w postępowaniu przed sądem administracyjnym, pod warunkiem spełnienia warunków określonych w art. 246 P.p.s.a. Doręczenie decyzji o pozbawieniu ochrony powinno nastąpić w języku zrozumiałym dla strony w zakresie jej podstawy prawnej, rozstrzygnięcia oraz pouczenia o prawie do nieodpłatnej pomocy prawnej (art. 54e). Kolejnymi, określonymi w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, gwarancjami są uprawnienia do kontaktowania się z przedstawicielem Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (UNHCR), organizacjami międzynarodowymi lub pozarządowymi zajmującymi się udzielaniem pomocy cudzoziemcom. Organ prowadzący postępowanie w sprawie pozbawienia ochrony międzynarodowej udziela przedstawicielowi UNHCR, na jego wniosek i za pisemną zgodą cudzoziemca, informacji o przebiegu postępowania oraz umożliwia mu przeglądanie akt sprawy i sporządzanie z nich notatek i odpisów, z wyłączeniem akt, o których mowa w art. 74 § 1 k.p.a. (art. 54f ust. 2 ustawy).

Postępowanie w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu prowadzone jest na podstawie ustawy o cudzoziemcach. W pierwszej instancji decyzję w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu wydaje właściwy organ Straży Granicznej (art. 310), a w drugiej Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców (art. 321), a zatem organ, do którego kompetencji należy wydanie decyzji w pierwszej instancji o pozbawieniu ochrony. Na organy prowadzące postępowanie został nałożony w szerokim zakresie obowiązek informowania cudzoziemca o jego prawach i obowiązkach w języku dla niego zrozumiałym, zapewnienia tłumacza (art. 327 ust. 1), dokonania ustnego lub pisemnego tłumaczenia podstawy prawnej decyzji, rozstrzygnięcia i pouczenia o sposobie odwołania od decyzji (art. 327

¹⁴ Art. 44 ust. 3–6 w związku z art. 54 ust. 2 ustawy.

ust. 2)¹⁵. Przepisy ustawy o cudzoziemcach przewidują automatyczny skutek w postaci wstrzymania wykonania decyzji w razie jej zaskarżenia do sądu do czasu rozpoznania wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji przez sąd (art. 331).

4. Procesowy i materialnoprawny związek decyzji o pozbawieniu ochrony międzynarodowej z decyzją o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu

Decyzja o pozbawieniu cudzoziemca ochrony międzynarodowej ma charakter związany i wywiera skutek konstytutywny, określając sytuację prawną cudzoziemca na przyszłość. Dopiero w wyniku jej wydania cudzoziemiec traci uprawnienia wynikające z jego wcześniejszego statusu, np. prawo do korzystania z procesu integracji¹⁶. Podstawowym skutkiem decyzji o pozbawieniu cudzoziemca ochrony jest utrata prawa do pobytu na terytorium Polski w charakterze uchodźcy lub osoby korzystającej z ochrony uzupełniającej. Posiadanie statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej jest przeszkodą do wydania wobec cudzoziemca decyzji o zobowiązaniu do powrotu (art. 303 ust. 1 pkt 1)¹⁷.

73

¹⁵ Szerzej na temat obowiązku pouczenia cudzoziemca, por. J. Chlebny, *Prawo do informacji i pomocy tłumacza w sprawie zobowiązania cudzoziemca do opuszczenia terytorium Polski*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 2, Wrocław 2014, s. 613–626.

¹⁶ Cudzoziemcowi, który uzyskał w Polsce status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, udziela się pomocy mającej na celu wspieranie procesu jego integracji. Pomoc ta jest realizowana w ramach indywidualnego programu integracji, uzgodnionego między powiatowym centrum pomocy rodzinie a cudzoziemcem. Decyzja o pozbawieniu ochrony wywołuje skutki *ex nunc*. Pozbawienie cudzoziemca statusu uchodźcy lub cofnięcie mu ochrony uzupełniającej stanowi podstawę prawną do wszczęcia postępowania w celu uchylecia decyzji o udzieleniu pomocy na podstawie art. 95 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.

¹⁷ Z wyłączeniem przypadków określonych w art. 32 ust. 1 i art. 33 ust. 2 Konwencji genewskiej dotyczącej uchodźców. W świetle powołanych przepisów Konwencji, do których stosowania odsyła art. 303 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach, nie ma przeszkód do wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu uchodźcy, którego pobyt na terytorium Polski stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego, lub który będąc skazanym prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne zbrodnie stanowi niebezpieczeństwo dla społeczeństwa tego państwa. Odesłanie zawarte w art. 303 ust. 1 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach obejmuje także osoby korzystające z ochrony uzupełniającej i przez to zakres podmiotowy stosowania powołanych przepisów Konwencji genewskiej uległ rozszerzeniu o cudzoziemców korzystających z ochrony uzupełniającej.

W postępowaniu w sprawie pozbawienia cudzoziemca ochrony nie ma podstawy prawnej do jednoczesnego wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu do kraju pochodzenia. Sama decyzja o pozbawieniu ochrony także nie wywołuje, podlegającego wykonaniu w trybie administracyjnym, takiego skutku. Artykuł 299 ust. 6 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach nakłada wprawdzie na cudzoziemca obowiązek opuszczenia terytorium Polski w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja o pozbawieniu go statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej stała się ostateczna, a w przypadku wydania decyzji przez organ wyższego stopnia, od dnia, w którym decyzja ostateczna została cudzoziemcowi doręczona¹⁸, ale niewykonanie tego obowiązku nie uprawnia organu do podjęcia czynności deportacyjnych. Wynikający z powołanego przepisu obowiązek opuszczenia terytorium Polski w terminie 30 dni po wydaniu ostatecznej decyzji o pozbawieniu udzielonej ochrony międzynarodowej należy traktować jedynie jako wezwanie cudzoziemca do dobrowolnego powrotu. Dopiero niewykonanie obowiązku opuszczenia terytorium Polski w związku z pozbawieniem ochrony otwiera możliwość wszczęcia odrębnego postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu. W wyniku tego postępowania może zostać wydana decyzja administracyjna, która podlega przymusowemu wykonaniu. Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony nakłada na Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców obowiązek powiadomienia organu Straży Granicznej właściwego ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca o wydaniu decyzji o pozbawieniu ochrony, podając dzień, w którym decyzja stała się ostateczna (art. 52 ust. 1). Przekazanie informacji do Straży Granicznej umożliwia skorzystanie przez komendanta oddziału Straży Granicznej lub komendanta placówki Straży Granicznej z kompetencji do wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu (art. 310 ustawy o cudzoziemcach). Decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wydaje się bowiem w stosunku do cudzoziemca, co do którego została wydana decyzja o pozbawieniu statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej i cudzoziemiec nie opuścił terytorium Polski w terminie 30 dni (art. 302 ust. 1 pkt 16 ustawy o cudzoziemcach). Należy również zwrócić uwagę na dodatkowy obowiązek ciążyący na organie określenia w decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu dodatkowego terminu do dobrowolnego wyjazdu od 15 do 30 dni, liczonego od dnia doręczenia decyzji (art. 315 ust. 1 ustawy o cu-

¹⁸ Obowiązek ten jest wyłączony jedynie w stosunku do cudzoziemca, który posiada inny tytuł prawny do pobytu na terytorium Polski – jeżeli cudzoziemiec posiada ważny dokument uprawniający go do pobytu na terytorium Polski lub z ustawy wynika, że jego pobyt w Polsce uważa się za legalny – art. 299 ust. 8 ustawy o cudzoziemcach.

dzoziemcach)¹⁹. Wymóg określenia takiego terminu do dobrowolnego powrotu w decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wynika z tzw. dyrektywy powrotowej²⁰. Nie sposób zatem nie dostrzec, że cudzoziemcowi, który wcześniej był już adresatem decyzji o pozbawieniu ochrony, zostaje dwukrotnie określony termin do dobrowolnego powrotu, przy czym tylko z przekroczeniem tego drugiego ustawodawca powiązał możliwość podjęcia czynności w celu deportacji (art. 329 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach).

W postępowaniu w sprawie wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, będącego konsekwencją niewykonania przez cudzoziemca obowiązku opuszczenia terytorium Polski w związku z cofnięciem przyznanej ochrony międzynarodowej, powinny zostać zbadane między innymi okoliczności uzasadniające udzielenie ochrony w postaci zgody na pobyt tolerowany lub ze względów humanitarnych, gdyż stanowią one przeszkodę do zobowiązania cudzoziemca do powrotu (art. 348 i art. 349 ustawy o cudzoziemcach). Obowiązek zbadania złożonych okoliczności, które uniemożliwiają wydanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu i uzasadniają udzielenie mu zgody na pobyt tolerowany lub ze względów humanitarnych dobrze ilustruje szeroki zakres ustaleń faktycznych, niezbędnych do wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.

5. Podsumowanie

Konwencja genewska, ustawodawca krajowy i unijny nie traktują przyznanej ochrony jako trwałej i nieodwoływalnej. Po udzieleniu cudzoziemcowi ochrony sytuacja w kraju jego pochodzenia może ulec zasadniczej zmianie i korzystanie z przyznanej cudzoziemcowi ochrony staje się zbędne. Po wydaniu decyzji o nadaniu statusu uchodźcy lub udzieleniu ochrony uzupełniającej mogą ujawnić się zdarzenia odnoszące się bezpośrednio do cudzoziemca, w świetle których nie powinien on

¹⁹ Nie określa się terminu dobrowolnego powrotu cudzoziemca, gdy istnieje prawdopodobieństwo ucieczki cudzoziemca lub wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 315 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach).

²⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, Dz. Urz. UE L 348 z 2008 r.

w dalszym ciągu korzystać z ochrony, albo nawet prowadzących do ustalenia, że nie powinna mu być ona kiedykolwiek przyznana. Możliwość uwzględnienia takich zdarzeń pozwala na prowadzenie aktywnej i sprawiedliwej polityki w odniesieniu do uchodźców, zwłaszcza w takim państwie przyjmującym, w którym odnotowuje się stały wzrost składanych wniosków o nadanie statusu uchodźcy²¹. Przyznanej organom administracji kompetencji do wydawania decyzji o pozbawieniu cudzoziemców ochrony nie powinno się zatem traktować jako uprawnienie, z którego organ może, ale nie musi korzystać, ale nakaz wszczynania postępowania w sytuacji, gdy istnieją podstawy do pozbawienia cudzoziemca ochrony ze względu na przesłanki wskazane w normie prawa materialnego stanowiącej podstawę prawną do wydania decyzji o pozbawieniu ochrony. M. Stahl, powołując się także na prezentowane poglądy w piśmiennictwie, zwraca słusznie uwagę, że kompetencje przyznane ustawowo organowi „jest to możliwość (uprawnienie) i jednocześnie obowiązek korzystania z określonej formy (form) działania”²². Postępowania, których celem jest pozbawienie cudzoziemca udzielonej ochrony są jednak wszczynane niezmiernie rzadko²³. Uproszczeniem byłoby twierdzenie, że niewielka liczba postępowań dotyczących pozbawienia ochrony jest wyłącznie wynikiem oportunistów organów administracji, które powstrzymują się od wszczynania z urzędu postępowań w sprawie pozbawienia cudzoziemca ochrony. Pamiętać wszakże należy, że stwierdzenie ustania potrzeby udzielania dalszej ochrony nie jest postępowaniem prowadzonym z uwzględnieniem przesłanek materialnoprawnych do jego udzielenia przyjmowanych *à rebours*. Przesłanki uzasadniające pozbawienie cudzoziemca ochrony nie stanowią prostego odwrócenia warunków wymaganych do nadania statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony uzupełniającej. Mają charakter samodzielny i ich stosowanie wymaga złożonego postępowania dowodowego ze względu na szeroki zakres okoliczności podlegających ustaleniu. Warto w tym miejscu odwołać się do nadal aktualnego stanowiska wypo-

²¹ Prawie dwukrotny wzrost napływu uchodźców odnotowano w Polsce w latach 2014 i 2015 i tendencja wzrostu liczby osób ubiegających się o ochronę utrzymuje się także w 2016 r. W 2014 r. 6 625 osób ubiegało się w Polsce o udzielenie ochrony, w 2015 r. 12 325 osób, a pierwszej połowie 2016 r. 6 997 osób. Dane statystyczne dostępne na stronie <http://udsc.gov.pl/>

²² M. Stahl, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, Warszawa 2011, s. 57.

²³ W 2015 r. 348 cudzoziemcom nadano status uchodźcy. Ochrona uzupełniająca została udzielona 167 osobom. W tym samym roku 16 osób pozbawiono statusu uchodźcy, natomiast ochrony uzupełniającej pozbawionych zostało 21 osób. Zauważyć można jednak tendencję wzrostu w porównaniu do roku 2014, w którym pozbawiono ochrony międzynarodowej tylko 25 osób.

wiedzanego przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *Abdulla*²⁴. Trybunał, między innymi, zajmował się wykładnią przesłanek cofnięcia statusu uchodźcy na podstawie art. 14 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 1 lit. e dyrektywy kwalifikacyjnej 2004/83/WE²⁵ i przyjął, że można pozbawić uchodźcę ochrony, jeżeli w wyniku znaczącej i długotrwałej zmiany okoliczności panujących w kraju pochodzenia nie tylko ustały okoliczności uzasadniające obawę przed prześladowaniem z powodów, w związku z którymi nadano status uchodźcy, ale i nie istnieją inne powody uzasadniające obawę przed prześladowaniem. Podobny wniosek, co do potrzeby szerokich ustaleń faktycznych, wynika z orzecznictwa NSA, w którym wskazano na obowiązek ustalenia, czy cudzoziemiec może z ochrony państwa realnie korzystać, gdy podstawą pozbawienia statusu uchodźcy jest przesłanka polegająca na dobrowolnym ponownym przyjęciu ochrony państwa, którego jest obywatelem (art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony)²⁶. Ustalenie stanu faktycznego nie może w związku z tym zostać ograniczone do samego zdarzenia, z którym ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony wiąże podstawę do pozbawienia cudzoziemca ochrony, jeżeli okaże się, że istnieją inne okoliczności, na które może powołać się cudzoziemiec i które uzasadniają udzielenie mu ochrony. Nie bez znaczenia dla zaniechania wszczynania postępowań w sprawie pozbawienia cudzoziemcom ochrony mogą pozostawać wymogi procesowe do skutecznego wszczęcia i prowadzenia postępowania. W postępowaniu w sprawie pozbawienia ochrony cudzoziemiec korzysta z podobnych uprawnień procesowych jak w postępowaniu o jej udzielenie. Uznani uchodźcy nie mają też obowiązku informować Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o zmianie miejsca zamieszkania po zakończeniu procedury uchodźczej. Ustalenie miejsca pobytu spoczywa na organie, a niemożliwość ustalenia adresu strony wymaga wyznaczenia przedstawiciela dla osoby nieobecnej w trybie art. 34 k.p.a. W końcu podkreślenia wymaga brak automatycznego skutku w postaci możliwości przymusowego wykonania obowiązku powrotu cudzoziemca do kraju pochodzenia na sku-

²⁴ Wyrok TS (Wielka Izba) z dnia 20 marca 2010 r. w połączonych sprawach *Ay-din Salahadin Abdulla – C-175/08, Kamil Hasan – C-176/08, Ahmed Adem, Hamrin Mosa Rash – C-178/08, Dler Jamal – C-179/08, przeciwko Bundesrepublik Deutschland* (ECLI:EU:C:2010:105).

²⁵ Dyrektywa Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony, Dz. Urz. UE L 304 z 30 września 2004 r. Dyrektywa kwalifikacyjna 2004/83/WE została zastąpiona powołaną wyżej dyrektywą kwalifikacyjną Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2013 r.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 8 września 2010 r., II OSK 189/10, niepubl.

tek cofnięcia udzielonej ochrony. Podjęcie faktycznych czynności deportacyjnych możliwe stanie się po przeprowadzeniu kolejnego postępowania i wydaniu decyzji w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu. Nie można także tracić z pola widzenia faktu, że sytuację prawną cudzoziemca po zakończeniu procedury uchodźczej kształtują także zdarzenia prowadzące do uzyskania innych, równie „silnych” tytułów uprawniających do dalszego pobytu (np. założenie w Polsce rodziny), a nawet uprawniających do otrzymania polskiego obywatelstwa²⁷. Powyższe okoliczności mogą wskazywać i składać się na przyczyny swoistej bezczynności organów w podejmowaniu czynności zmierzających do wszczęcia i prowadzenia postępowań w celu pozbawiania cudzoziemców ochrony międzynarodowej.

78

Przyjęte rozwiązania procesowe charakteryzuje dodatkowo dysfunkcjonalność wynikająca z prowadzenia odrębnych i następujących po sobie czteroinstancyjnych postępowań (dwie instancje administracyjne i dwie sądowe) – najpierw w celu pozbawienia ochrony, a następnie w celu wydania i wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu. W postępowaniach w sprawie pozbawienia ochrony i zobowiązania cudzoziemca do powrotu zagwarantowano rozbudowany system gwarancji procesowych i prawo do dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego i sądowego. Nie sposób zatem nie dostrzegać potencjalnej długotrwałości i nieefektywności odrębnych, zależnych od siebie, kolejnych postępowań (nie zawsze prowadzonych przez te same organy), których zasadniczym celem jest zrealizowanie przymusowego (jeżeli cudzoziemiec nie wyjedzie dobrowolnie) wyjazdu cudzoziemca z Polski. Przymusowe wykonanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu nie jest możliwe bez wcześniejszego wszczęcia postępowania w sprawie pozbawienia cudzoziemca przyznanej ochrony i ostatecznego jego zakończenia, a następnie wszczęcia i zakończenia następnego postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu. Warto przy tym podkreślić, że z samym wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu powiązane zostały dodatkowe gwarancje ochrony praw cudzoziemca, np. udział na koszt budżetu państwa organizacji pozarządowych w czynnościach deportacyjnych (art. 333 ustawy o cudzoziemcach) albo możliwość zgłaszania przez cudzoziemca zarzutów opartych na niemożliwości czasowej

²⁷ Na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 161 ze zm.) cudzoziemiec może domagać się uznania za obywatela polskiego, gdy przebywa nieprzerwanie na terytorium Polski co najmniej od 2 lat na podstawie zezwolenia na pobyt stały, które uzyskał w związku z posiadaniem statusu uchodźcy, który został mu nadany w Polsce. Z dniem nabycia obywatelstwa polskiego wygasa z mocy prawa decyzja o nadaniu statusu uchodźcy albo udzieleniu ochrony uzupełniającej (art. 22a ustawy).

lub trwałej wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu, w tym też zarzutu, że zachodzą przesłanki do udzielenia zgody na pobyt tolerowany lub ze względów humanitarnych (art. 330 ust. 1 pkt 3 *in fine* ustawy o cudzoziemcach)²⁸. W kontekście przedstawionych uwag, powstaje pytanie o skuteczność obecnego modelu postępowania. Wydaje się, że opisanych wyżej wad pozbawiony byłby taki model postępowania, w którym organ prowadzący postępowanie w sprawie pozbawienia ochrony jednocześnie nakładałby na cudzoziemca, podlegający przymusowemu wykonaniu, obowiązek opuszczenia terytorium Polski. Dodatkowym argumentem za przyjęciem takiego rozwiązania jest silny związek okoliczności faktycznych, których ocena jest niezbędna, najpierw w postępowaniu o pozbawienie ochrony, a następnie w postępowaniu o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.

²⁸ Szerzej na temat przesłanek odstąpienia od wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, por. P. Dąbrowski, [w:] J. Chlebny (red.), *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 751–757.