



KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW  
MINISTER - CZŁONEK RADY MINISTRÓW

*Beata Kempa*

MSWiA



RAC400952

Warszawa, dnia *14* lutego 2017 r.

DP.10.16.2017.MT

Pan

Sebastian Chwałek

Podsekretarz Stanu

w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji

*Wzajemny Pańcie dziękuję*

W nawiązaniu do przekazanego przy piśmie znak DP-WML-0231-11-/2017/MM projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, uprzejmie przedstawiam następujące uwagi:

1. zasadnicze wątpliwości systemowe, na gruncie spełniania wymogów prawa wspólnotowego, budzi proponowane w projekcie usytuowanie dwóch organów instancyjnych merytorycznie właściwych do spraw cudzoziemców tj. Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz nowotworzonej Rady do spraw Cudzoziemców. Zgodnie bowiem z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór nad Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców, natomiast zgodnie z proponowaną w projekcie koncepcją funkcjonowania Rady do spraw Cudzoziemców członkostwo w niej ma mieć charakter etatowy, a czynności z zakresu prawa pracy wobec członków Rady również ma wykonywać minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Tymczasem, zgodnie z pkt 27 preambuły Dyrektywy Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich wynika, że „w myśl podstawowej zasady prawa wspólnotowego, decyzji podjętych w sprawie wniosku o udzielenie azylu

oraz w sprawie cofnięcia statusu uchodźcy służą skuteczne środki odwoławcze przed sądem lub trybunałem w rozumieniu art. 234 Traktatu. Skuteczność środków odwoławczych, również w odniesieniu do badania odpowiednich faktów, uzależniona jest od systemu administracyjnego i sądowego każdego Państwa Członkowskiego postrzeganego jako całość". Analogicznie kwestie powyższe reguluje Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, w szczególności art. 46 ust. 1. W tym kontekście systemowe umiejscowienie dwóch organów zajmujących się rozstrzygnięciem w przedmiotowych sprawach (i ich instancyjne podporządkowanie) pod faktycznym nadzorem tego samego organu administracji rządowej, budzi zastrzeżenia co do prawidłowej realizacji wytycznych ww. Dyrektywy Rady oraz czynić w praktyce iluzorycznym projektowaną regulację art. 89s ust. 2 projektu.

Dotychczasowe usytuowanie ww. organów – tj. Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, jako organu nadzorowanego przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Rady do Spraw Uchodźców – jako organu obsługiwane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, lepiej oddaje założenia wspomnianych powyżej regulacji prawa europejskiego i pozwala zminimalizować ewentualne zarzuty dotyczące braku bezstronności i niezależności obu organów. W przypadku podjęcia decyzji o powołaniu nowego organu administracji – Rady do Spraw Cudzoziemców – konieczne jest zatem, w mojej ocenie, takie umiejscowienie nowotworzonej Rady, aby nie była ona organizacyjnie i funkcjonalnie zależna od tego organu, który nadzorował będzie Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

2. odnosząc się do proponowanej koncepcji, aby członkostwo w Radzie do spraw Cudzoziemców miało charakter etatowy, proponuję uzupełnić uzasadnienie do projektu oraz ocenę skutków regulacji o szerszą argumentację uzasadniającą przyjęcie takiego charakteru członkostwa – w szczególności wyjaśnienie, dlaczego w ocenie projektodawców do zoptymalizowania efektów działań Rady nie byłoby wystarczające wprowadzenie mechanizmów wzmacniających uprawnienia przewodniczącego Rady w zakresie organizacji jej prac i nadzoru nad składami orzekającymi.
3. w zakresie projektowanego art. 89r ust. 4 proponuję rozważyć, czy do składu Rady do spraw Cudzoziemców kandydatów nie powinien przedstawiać, tak jak obecnie, również Minister Sprawiedliwości. Należy zauważyć, iż obecnie Minister Sprawiedliwości ma w Radzie do Spraw Uchodźców 4 przedstawicieli.

4. w zakresie projektowanego art. 89r ust. 7 proponuję rozważyć, czy – biorąc pod uwagę, że regulacja ta ma charakter szczególny i ma stanowić narzędzie reakcji na ewentualny znaczny wzrost liczby spraw rozpatrywanych przez Radę do spraw Cudzoziemców – powołanie dodatkowych pozaetatowych członków Rady powinno mieć miejsce do końca 5-letniej kadencji Rady, czy może jedynie np. na okres 12 miesięcy, z możliwością przedłużania w przypadku, gdyby liczba spraw kierowanych do Rady nadal uzasadniała taką potrzebę. Ponadto wskazane wydaje się określenie maksymalnej liczby członków pozaetatowych, jaka może być powołana w tym trybie.
5. dodatkowych analiz wymaga, w mojej ocenie, kwestia kosztów finansowych związanych z proponowanymi regulacjami. m.in. wysokich kosztów umieszczenia cudzoziemców w strzeżonych ośrodkach lub w aresztach dla cudzoziemców. Tego typu uregulowanie rodzi bowiem nie tylko wydatki budżetowe związane z bieżącą eksploatacją istniejących ośrodków, ale także może – biorąc pod uwagę możliwe zwiększanie się liczby uchodźców oraz jedynie 158 miejsc w ośrodkach w Białej Podlaskiej i Lesznowoli – powodować konieczność dalszej kosztownej rozbudowy tego systemu. Ponadto brak jest precyzyjnych wyliczeń dotyczących wydatków związanych z procedurami granicznymi, oraz np. kosztami udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej.
6. w zakresie proponowanego art. 89zf ust. 1 proponuje rozważyć, czy – biorąc pod uwagę tematykę oraz specyficzny charakter rozpatrywanych spraw – dalece sformalizowana instytucja rozprawy administracyjnej powinna być domyślnym sposobem orzekania przez Radę do spraw Cudzoziemców. Należy także zwrócić uwagę na znaczne koszty przeprowadzenia rozprawy administracyjnej, w porównaniu z systemem wydawania przez Radę orzeczeń na posiedzeniach składów orzekających (np. z uwagi na obligatoryjny udział tłumacza w rozprawie). Wątpliwości natury praktycznej mogą również budzić terminy wskazane w projekcie.
7. wątpliwości dotyczą także projektowanych przepisów art. 89zb-89zd, określających zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej członków Rady. Po pierwsze, nie wskazują one rodzajów czynów, za które członek Rady ponosiłby odpowiedzialność dyscyplinarną – co w praktyce czynił je niemożliwymi do zastosowania. Użyte w art. 89zb ust. 1 projektu określenie „naruszenie obowiązków i uchybienie godności zawodowej” jest zbyt ogólne, obowiązki członka Rady nie zostały bowiem sprecyzowane w ustawie, nie zostały także nigdzie określone „standardy zawodowe członka Rady”. Po drugie, szczególny charakter członkostwa i zadań wykonywanych przez członków Rady powodują, że w mojej ocenie

właściwym byłoby wprowadzenie regulacji umożliwiającej – w każdym przypadku powstania sytuacji powodującej, że członek Rady nie powinien dłużej pełnić swojej funkcji – możliwość odwołania go ze składu Rady przez Prezesa Rady Ministrów (także na wniosek złożony przez przewodniczącego Rady lub organu przedstawiającego kandydaturę tej osoby).

8. wątpliwości budzi propozycja, aby do obsługi 17-osobowej etatowej Rady do spraw Cudzoziemców utworzyć w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Administracji odrębną 14-osobową komórkę organizacyjną oraz fakt, że ocena skutków regulacji wskazuje konkretne wynagrodzenie dyrektora komórki wykonującej obsługę Rady (mnożnik 7,0). Należy zwrócić uwagę na przyjęte założenie, że wynagrodzenie to ma być znacznie wyższe nie tylko od wynagrodzenia szeregowych członków Rady (mnożnik 4,6) ale nawet od przewodniczącego Rady (mnożnik 5,2). Ponadto, biorąc pod uwagę, że dyrektor i pracownicy komórki wykonującej obsługę Rady będą członkami korpusu służby cywilnej, niezasadne jest określanie w ocenie skutków regulacji konkretnych mnożników wynagrodzeń tych osób – ich wynagrodzenie ustalone będzie bowiem w ramach przedziałów określonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (np. dla wyższych stanowisk w służbie cywilnej jest to przedział od 2,2 do 8,0). W kontekście zadań nakładanych w projekcie na przewodniczącego Rady wskazane wydaje się także większe zróżnicowanie pomiędzy jego wynagrodzeniem, a wynagrodzeniem pozostałych członków Rady.
9. niezrozumiała jest propozycja zawarta w art. 7 ust. 5 projektu, aby kandydatów do pierwszego składu Rady do Spraw Cudzoziemców przedstawiał wyłącznie minister właściwy do spraw wewnętrznych, z całkowitym pominięciem Prezesa Rady Ministrów i pozostałych ministrów. Ponadto z brzmienia przepisu może wynikać, iż Prezes Rady Ministrów jest związany przedstawionymi kandydatami (dotychczasowe przepisy pozwalają na wybór pomiędzy przedstawionymi kandydatami).
10. projekt, w mojej ocenie, wymaga także uzupełnienia w zakresie szeregu przepisów przejściowych:

- a) nie wprowadzono przepisów przejściowych dotyczących statusu pracowników Kancelarii Prezesa Rady Ministrów obsługujących dotychczasową Radę do Spraw Uchodźców,
- b) nie przewidziano wcześniejszego wejścia w życie przepisu art. 15, zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, dokona przeniesienia środków finansowych związanych z projektowanymi zmianami,
- c) brak jest uregulowań związanych z przejściem przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji aktualnie działających w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów systemów informatycznych, obsługujących Radę do Spraw Uchodźców, zawierających informacje o toczących się postępowaniach (Ruch).

Reasumując należy także zauważyć, że projekt stanowi w znacznym stopniu realizację postanowień dyrektyw europejskich np. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32 w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej i redakcyjnie niektóre przepisy stanowią wprost powtórzenie zapisów dyrektywy – niemniej powstaje pytanie, czy w takim brzmieniu nie będą one budziły wątpliwości interpretacyjnych. Dla przykładu można wskazać proponowane brzmienie pkt 7 dodawanego w art. 39 ust. 1, w którym posłużono się wyrażeniem „prawdopodobnie w złej wierze zniszczył dokument” – bez określenia, w jaki sposób następować będzie takie uprawdopodobnienie. Podobnie art. 38 ust. 3a, w projektowanym brzmieniu zawierał będzie nieprecyzyjne na gruncie przepisów krajowych i ocenne wyrażenie „powrót rozsądny z punktu widzenia wnioskodawcy” – inne subiektywne kryteria „rozsądnosci” przyjmie bowiem organ, a inne wnioskodawca.

*Łukasz Wójcik*  
*[Podpis]*