



**UWAGI DO PROJEKTU ZMIANY USTAWY O CUDZOZIEMCACH ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH
USTAW**

I. USTAWA O CUDZOZIEMCACH

1. WYSTAWIENIE WEZWANIA DO UZUPEŁNIENIA BRAKÓW W CIĄGU 14 DNI

W postępowaniach w sprawach ubiegania się cudzoziemca o pobyt czasowy istotnym problemem jest długi okres pomiędzy złożeniem wniosku o pobyt czasowy, a wezwaniem cudzoziemca, przez wojewodę do wystawienia wezwania do uzupełnienia braków formalnych wniosku oraz przedłożenia dokumentów niezbędnych do potwierdzenia danych zawartych we wniosku i wskazania okoliczności uzasadniających ubieganie się o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy. Ma to istotny wpływ na przedłużanie się całego postępowania oraz brak jasności co do statusu prawnego samego cudzoziemca po złożeniu wniosku o pobyt czasowy. Należy wskazać, że przepisy ustawy o cudzoziemcach (dalej: u.c.) nie przewidują sytuacji, w której wniosek został złożony w postaci niekompletnej, tj. z brakami formalnymi, a wojewoda przez długi okres nie wystawia wezwania, o którym mowa art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.) i art. 106 ust. 2a i 2b u.c. W takiej sytuacji wnioskodawca, oczekując przez długi okres na wezwanie do uzupełnienia braków formalnych wniosku, nie posiada żadnego potwierdzenia swojego legalnego pobytu na terytorium Polski i nie jest pewien swojego statusu pobytowego oraz tego, czy podlega ochronie przed wydaleniem. Z dotychczasowej praktyki organów wynika, że wezwania te wystosowywane są korespondencyjnie i





czas oczekiwania na tę czynność organu zajmuje nieraz wiele miesięcy. Jednocześnie cudzoziemiec w tym okresie nie jest ani uprawniony do uzyskania stampili w paszporcie, o której mowa w art. 108 u.c., ani nie posiada sygnatury swojej sprawy i nie może uzyskać informacji o jej statusie. Jak wskazuje doktryna: „Wydaje się, że terminowe złożenie wniosku przez cudzoziemca powinno skutkować uznaniem przez ustawodawcę jego pobytu za legalny do momentu upływu czasu wyznaczonego przez wojewodę na uzupełnianie braków formalnych wniosku. (...) Upływ terminu wyznaczonego przez wojewodę skutkowałby albo pozostawieniem wniosku bez rozpoznania (wtedy zaktualizował się obowiązek cudzoziemca do opuszczenia Polski), albo umieszczeniem stempla w paszporcie, który jak dotychczas, stanowiłoby dowód złożenia kompletnego wniosku i legalnego oczekiwania na zakończenie postępowania w sprawie udzielenia wnioskowanego zezwolenia.” (M. Kumela-Romańska [w:] Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2022, art. 108). Zmiana trybu wnoszenia wniosku przez cudzoziemca z pisemnego na elektroniczny, bez wyeliminowania luki prawnej umożliwiającej organom administracyjnym przeciąganie momentu złożenia wniosku przez dłuższy czas, a także pozostawienie pisemnego trybu wystosowywania wezwania do uzupełnienia braków formalnych wniosku złożonego za pośrednictwem systemu elektronicznego sprawia, że dotychczasowe problemy systemowe związane z legalizacją pobytu nie zostaną rozwiązane.

W związku z powyższym postulujemy zmienić treść pkt 12 projektu ustawy poprzez dodanie do art. 106e ust. 1 i 2:





„Art. 106e. 1. Wojewoda wzywa cudzoziemca do przedłożenia dokumentów niezbędnych do potwierdzenia danych zawartych we wniosku i okoliczności uzasadniających ubieganie się o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy w terminie nie krótszym niż 14 dni. Określając termin, wojewoda ocenia czas niezbędny do uzyskania przez cudzoziemca określonego dokumentu.

2. Wojewoda wystawia wezwanie, o którym mowa w ustępie 1 drogą elektroniczną w terminie 14 dni od złożenia wniosku przez cudzoziemca za pośrednictwem systemu elektronicznego.”

2. PRZYWRÓCENIE DWUINSTACYJNOŚCI POSTĘPOWAŃ POWROTOWYCH

Od dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 547 z późn. zm. dalej: „ustawa nowelizująca”) przeniesione zostały kompetencje Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców na Komendanta Głównego Straży Granicznej jako organu odwoławczego (organu II instancji) w postępowaniach w sprawach m.in.: wydalenia i uchylecia decyzji o wydaleniu obywatela UE lub członka rodziny niebędącego obywatelem UE, zobowiązania cudzoziemca do powrotu (art. 321 ust. 1) oraz udzieleniu i cofnięciu zgody na pobyt ze względów humanitarnych i pobyt tolerowany (art. 355 ust. 2). W obecnym stanie prawnym, w pierwszej instancji organem właściwym w wyżej wskazanych postępowaniach jest komendant placówki/oddziału Straży Granicznej. Między Komendantem Głównym Straży Granicznej, a każdym funkcjonariuszem Straży Granicznej, w tym komendantem placówki/oddziału Straży Granicznej, zachodzi zwierzchność służbowa. Z kolei istotą





dwuinstancyjności postępowania jest niezależność organu I instancji od organu II instancji. W związku z powyższym w obecnym stanie prawnym, w postępowaniach dotyczących wydalenia i uchylecia decyzji o wydaleniu obywatela UE lub członka rodziny niebędącego obywatelem UE, w postępowaniach powrotowych, czy w postępowaniach dotyczących udzielenia i cofnięcia zgody na pobyt ze względów humanitarnych i pobyt tolerowany, brak jest niezależności organu I instancji od organu II instancji. Istniejące rozwiązania prawne naruszają zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego zawartą w art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego. Naruszają również przepisy art. 78 w zw. z art. 38 Konstytucji RP, gdzie wskazano na dwuinstancyjność postępowania jako podstawową zasadę prawa i podkreślono, że wyjątek od tej zasady może być wprowadzony w ustawie jedynie, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Jednak ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W związku z tym wnosimy o usunięcie art. 277 ust. 3, art. 355 ust. 2, art. 357 ust. 1 i 3, art. 321 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach oraz usunięcie art. 73d ustawy o wjeździe na terytorium RP, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich UE i członków ich rodzin.

3. ZNIESIENIE PRZEPISÓW USANKCJUNOWUJĄCYCH NIEZGODNE Z PRAWEM POZBAWIENIE WOLNOŚCI CUDZOZIEMCA





Na podstawie art. 461 ust. 1 pkt 1 oraz pkt. 1c ustawy o cudzoziemcach komendant placówki Straży Granicznej może nakazać cudzoziemcowi przebywać w pomieszczeniu przeznaczonym dla cudzoziemców przez okres do 7 dni. Na decyzję komendanta placówki Straży Granicznej przysługuje odwołanie do Komendanta Głównego Straży Granicznej. Sytuacja, w której cudzoziemca na podstawie decyzji komendanta placówki Straży Granicznej pozbawia się wolności na okres do 7 dni, bez możliwości niezwłocznego odwołania się do sądu powszechnego, stanowi rażące naruszenia fundamentalnej zasady praw człowieka, tj. prawa do wolności osobistej. W art. 5 ust. 4 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: EKPC), wskazano, że każdy, kto został pozbawiony wolności przez zatrzymanie lub aresztowanie, ma prawo odwołania się do sądu w celu niezwłocznego zbadania przez sąd legalności pozbawienia wolności i zarządzenia zwolnienia, jeżeli pozbawienie wolności jest niezgodne z prawem. Również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wskazuje, że możliwość skierowania środka odwoławczego do sądu przez pozbawionego wolności musi mieć charakter niezwłoczny (np. wyrok z 17 października 2019 roku w sprawie G.B. i Inni przeciwko Turcji, skarga nr 4633/15). Tymczasem zgodnie z art. 461 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach, odwołanie od decyzji o nakazie przebywania w pomieszczeniach przeznaczonych dla cudzoziemców, którym odmówiono wjazdu na terytorium RP, składa się do Komendanta Głównego Straży Granicznej. Dopiero w przypadku podtrzymania decyzji pozbawiającej wolności istnieje możliwość skargi do sądu administracyjnego, co stoi w sprzeczności z wymogiem niezwłoczności kontroli legalności decyzji, jako że należy uznać, iż relacja funkcjonalnej podległości służbowej pomiędzy organami I i II instancji nie daje gwarancji bezstronności kontroli legalności zatrzymania. Należy również wskazać, że w





polskim systemie prawnym jedynie sąd powszechny jest umocowany do orzekania w sprawach o pozbawienie wolności, zaś sąd administracyjny nie posiada kompetencji w tej materii (por. art. 252 § 2 Kodeksu postępowania karnego).

Odzwierciedleniem prawa oraz orzecznictwa europejskiego jest art. 41 ust. 2 oraz ust. 3 Konstytucji RP, w którym wskazano, że każdy pozbawiony wolności nie na podstawie wyroku sądowego ma prawo odwołania się do sądu w celu niezwłocznego ustalenia legalności tego pozbawienia, a także, że każdy zatrzymany powinien w ciągu 48 godzin od chwili zatrzymania być przekazany do dyspozycji sądu.

Regulacje zawarte w art. 461 ustawy o cudzoziemcach rażąco naruszają przepisy art. 41 Konstytucji RP. Ponad to stanowią pogwałcenia norm art. 30 i 31 Konstytucji RP. Z kolei na gruncie prawa europejskiego naruszają art. 5 EKPC.

Postulujemy zmianę art. 461 ustawy o cudzoziemcach w taki sposób, by przepis był zgodny z wiążącym Polskę prawem międzynarodowym tj. z art. 5 ust. 4 EKPC oraz z przepisami art. 30, 31 oraz 41 Konstytucji RP.

4. WPROWADZENIE MOŻLIWOŚCI SĄDOWEGO BADANIA LEGALNOŚCI DECYZJI O ODMOWIE WJAZDU I POBYTU CUDZOZIEMCA

Przepisy art. 440a ust. 7-9 ustawy o cudzoziemcach, w których wskazano, że decyzja w sprawie odmowy wjazdu i pobytu, jest ostateczna, że nie doręcza się jej cudzoziemcowi oraz że w postępowaniu w sprawie wydania takiej decyzji nie stosuje





się przepisów k.p.a., stanowią bezpośrednie naruszenie wiążącego Polskę prawa UE. Zachodzi niezgodność z art. 24 ust. 4 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1861 z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w dziedzinie odpraw granicznych, zmiany konwencji wykonawczej do układu z Schengen oraz zmiany i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1987/2006 (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 312, str. 14 z późn. zm., dalej: Rozporządzenie). W Rozporządzeniu wskazano, że osobie, w odniesieniu do której wydano decyzję o odmowie wjazdu i pobytu, przysługuje prawo wniesienia odwołania od decyzji. Podkreślono również, że postępowanie odwoławcze prowadzone jest zgodnie z prawem UE i prawem krajowym, które musi przewidywać prawo do skutecznego środka ochrony przed sądem. Na podstawie obecnych przepisów ustawy, cudzoziemiec nie może ani odwołać się od decyzji do organu wyższego stopnia, ani zaskarżyć decyzji do sądu administracyjnego, ponieważ do postępowania w tej sprawie nie stosuje się przepisów k.p.a.. Co więcej, cudzoziemiec może nie być świadomy istnienia decyzji odmawiającej mu legalnego wjazdu i pobytu na terytorium RP, ponieważ na podstawie art. 440a ust. 8 decyzja nie jest mu doręczana.

Brak możliwości odwołania się od decyzji o odmowie wjazdu i pobytu cudzoziemca na terytorium państw obszaru Schengen jest niezgodna z art. 47 Karty praw podstawowych UE (Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu), z art. 24 ust. 4 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1861, art. 13 EKPC (Prawo do skutecznego środka odwoławczego), ale również bezpośrednio łamie przepis art. 45 Konstytucji RP wyrażający fundamentalną zasadę





prawa jednostki do dochodzenia swoich racji przed „właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem”.

W związku z tym, w celu umożliwienia badania przez sąd legalności decyzji zapadłych w sprawach odmowy wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium RP, wnosimy o znowelizowanie art. 440a ustawy o cudzoziemcach w taki sposób, by przepisy był zgodny z wiążącym Polskę prawem międzynarodowym tj. z art. 13 EKPC, z przepisami UE (art. 47 Karty praw podstawowych UE i art. 24 ust. 4 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1861)), oraz z art. 45 Konstytucji RP.

II. USTAWA O POMOCY OBYWATEŁOM UKRAINY W ZWIĄZKU Z KONFLIKTEM ZBROJNYM NA TERYTORIUM TEGO PAŃSTWA

1. ROZSZERZENIE GRUPY CUDZOZIEMCÓW UPRAWNIONYCH DO ZŁOŻENIA WNIOSKU O ZEZWOLENIE NA POBYT CZASOWY

Wnosimy o rozszerzenie grupy cudzoziemców uprawnionych do złożenia wniosku o zezwolenie na pobyt czasowy na podstawie art. 42 ust. 13 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, o cudzoziemców będących członkami rodziny cudzoziemców legalnie przebywających w RP oraz o cudzoziemców, którzy przebywają w Polsce w celu kształcenia się na studiach. Uważamy, że nie ma podstaw, aby takie osoby byli traktowane inaczej niż osoby wnioskujące o pobyt czasowy na innych, wymienionych w art. 42 ust. 13 ustawy,





podstawach. Pozostawienie ww. regulacji w dotychczasowym kształcie prowadzi do sytuacji, w której np. pracujący obywatel Ukrainy będący beneficjentem ochrony czasowej ma prawo do złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, a jego niepracujący małżonek lub dzieci nie mają możliwości złożenia wniosku na podstawie art. 161 u.c.

W związku z powyższym wnosimy o zmianę art. 17 projektu ustawy poprzez rozszerzenie zakresu podmiotowego art. 42 ust. 13 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa:

„Art. 17. W ustawie z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 103, z późn. zm.)) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 42:

a) ust. 13 otrzymuje brzmienie:

„13. Do obywatela Ukrainy, którego pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uznaje się za legalny na podstawie art. 2 ust. 1, i który posiada status UKR, nie stosuje się art. 99 ust. 1 pkt 4 i art. 131 pkt 8 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach w zakresie, w jakim przepisy te odwołują się do udzielenia ochrony czasowej, jeżeli ubiega się on o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, o którym mowa w art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, o którym mowa w art. 127 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach,





zezwolenia na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej, o którym mowa w art. 142 ust. 1 lub 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, zezwolenia na pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach o którym mowa w art. 144 ust. 1, 2 lub 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach lub zezwolenia na pobyt czasowy dla członka rodziny cudzoziemca legalnie przebywającego w RP, o którym mowa w art. 161 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.”;

b) ust. 16 otrzymuje brzmienie:

„16. W przypadku, o którym mowa w ust. 13, nie stosuje się przepisów art. 106a ust. 1, art. 106b ust. 1 w zakresie, w jakim przepis ten odwołuje się do pobierania odcisków linii papilarnych, i art. 106d ust. 6 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach. W uzasadnionych przypadkach wojewoda może w toku postępowania wezwać cudzoziemca do przedłożenia ważnego dokumentu podróży lub jego kopii lub do przedłożenia innego dokumentu stwierdzającego tożsamość, jeżeli zachodzi przypadek, o którym mowa w art. 106a ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach. Obywatel Ukrainy składa wzór podpisu w celu umieszczenia go w karcie pobytu na formularzu określonym w przepisach wydanych na podstawie 107 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.”;

c) uchyla się ust. 17 i 18”.

2. UCHYLENIE ART. 100d

Postulujemy zmianę art. 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym, poprzez jego uchylenie. Nie widzimy podstaw do dalszego





niewszczywania bądź zawieszania postępowań, toczących się przed wojewodą. Uważamy, że mechanizm niewszczywania, bądź zawieszania postępowania zawarty w art. 100d jest sprzeczny z zasadą szybkości postępowania wyrażoną w art. 12 k.p.a. i nie znajduje dalszego uzasadnienia po dwóch latach od nasilenia ruchu migracyjnego do Polski w związku z wszczęciem pełnoskalowej inwazji na Ukrainę w 2022 r. Dotychczasowy okres obowiązywania tych przepisów był wystarczający dla organów i obsługujących ich urzędów do przygotowania się kadrowego do obsługi zwiększonej liczby wniosków pobytowych.

W związku z powyższym wnosimy o zmianę art. 17 projektu ustawy poprzez dodanie pkt 2 o następującej treści:

„Art. 17. W ustawie z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 103, z późn. zm.)) wprowadza się następujące zmiany:

(...)

2) uchyla się art. 100d.”.





III. USTAWA O UDZIELANIU CUDZOZIEMCOM OCHRONY NA TERYTORIUM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

1. OTRZYMANIE DOSTĘPU DO RYNKU PRACY PO 3 MIESIĄCACH OD ZŁOŻENIA WNIOSKU O OCHRONĘ

W związku z faktem, iż wysokość pomocy socjalnej dla cudzoziemców ubiegających się o jedną z form ochrony międzynarodowej jest niewystarczająca na pokrycie podstawowych potrzeb, oraz doświadczeniem wskazującym na powszechne zjawisko nielegalnej pracy cudzoziemców znajdujących się w procedurze uchodźczej, wnosimy o skrócenie okresu po którym cudzoziemiec znajdujący się w procedurze ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej będzie mógł ubiegać się o wydanie zaświadczenia, o którym mowa w art. 35 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, tj. dokumentu umożliwiającego mu podjęcie legalnej pracy w Polsce, z 6 do 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku o ochronę.

W tym celu proponujemy znowelizowanie art. 35 ust. 1 oraz 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej poprzez zmianę jego treści:

„Art. 35.

1. *Jeżeli sprawa dotycząca udzielenia ochrony międzynarodowej nie została załatwiona w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku o ochronę i nie nastąpiło to z winy wnioskodawcy, Szef Urzędu, na wniosek osoby, której dotyczy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, wydaje zaświadczenie, które wraz z*





tymczasowym zaświadczeniem tożsamości cudzoziemca uprawnia tę osobę do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 735).

2. W zaświadczeniu, o którym mowa w ust. 1, potwierdza się, że sprawa dotycząca udzielenia ochrony międzynarodowej nie została zakończona w terminie 3 miesięcy oraz wskazuje się imię (imiona) i nazwisko cudzoziemca uprawnionego do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.”.

