

MATEUSZ KACZOCHA

RADA DO SPRAW UCHODźCÓW  
W ŚWIETLE OBOWIĄZUJĄCYCH UNORMOWAŃ

## 1. Zagadnienia wprowadzające

Rada do Spraw Uchodźców została utworzona na mocy art. 69 w związku z art. 85 ust. 7 ówczesnej ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach<sup>1</sup>. Jednym z *ratio legis* powołania tego organu było ustanowienie w polskim systemie prawnym organu orzeczniczego, który rozpatrywałby odwołania od decyzji i postanowień wydawanych ówczesnie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawach o nadanie lub pozbawienie statusu uchodźcy. W kontekście prawa europejskiego trafnie zauważa się, że prawo wspólnotowe<sup>2</sup>, tworząc minimalne standardy traktowania osób poddanych procedurom uchodźczym, zobowiązuje wprost państwa członkowskie do zapewnienia skutecznego środka odwoławczego<sup>3</sup>. W polskim systemie prawnym takie środki odwoławcze gwarantuje przede wszystkim ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>4</sup>, zwana dalej „ustawą o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Rada do Spraw Uchodźców jest natomiast bezstronnym, w dużej mierze niezależnym od administracji rządowej, organem, który rozpatruje poszczególne środki odwoławcze. Rada do Spraw Uchodźców nie jest bowiem kierowana bezpośrednio albo pośrednio przez Radę Ministrów<sup>5</sup>.

W obecnym porządku prawnym skład Rady do Spraw Uchodźców oraz jej zadania i kompetencje są uregulowane w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 114, poz. 739, z późn. zm.

<sup>2</sup> Zob. m.in. Dyrektywa Rady 2005/85/WE z 1 XII 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich, Dz.U. UE L 326 z 13 XII 2005.

<sup>3</sup> J. Jagielski, M. Zdanowicz, *Rada do Spraw Uchodźców jako organ ochrony cudzoziemców*, Państwo i Prawo 10/2007, s. 48.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 680.

<sup>5</sup> D. Ossowska-Salamonowicz, M. Salamonowicz, *Kierownicy urzędów centralnych, urzędy centralne*, (w:) M. Chmaj (red.), *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2012, s. 114.

Definicję legalną pojęcia (organu) „Rada do Spraw Uchodźców” zawiera art. 89p ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z tym przepisem Rada do Spraw Uchodźców jest organem administracji publicznej rozpatrującym odwołania od decyzji i zażalenia na postanowienia wydane przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w sprawach prowadzonych na podstawie przepisów działu II (Status uchodźcy i ochrona uzupełniająca) tej ustawy. Spod uprawnień Rady zostały wyłączone natomiast kwestie przyznawania pomocy materialnej cudzoziemcom ubiegającym się o status uchodźcy<sup>6</sup>. Jednocześnie ustawodawca wskazał, iż Radzie do Spraw Uchodźców przysługują uprawnienia organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (ust. 2 ww. artykułu). W związku z tym unormowanie to stanowi *lex specialis* względem ogólnej regulacji zawartej w art. 17 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, określającej organy wyższego stopnia w stosunku do większości organów administracji publicznej.

Głównym celem funkcjonowania Rady do Spraw Uchodźców jest zatem dążenie do zapewnienia szerokiej ochrony proceduralnej osobom ubiegającym się o status uchodźcy w Polsce poprzez stworzenie możliwości zaskarżania – w trybie administracyjnego toku instancji – decyzji i postanowień podejmowanych w tym zakresie przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców<sup>7</sup>.

Podkreślić należy, że Rada do Spraw Uchodźców jest organem kolegialnym. W skład Rady wchodzi bowiem 12 członków (przewodniczący Rady, jej wiceprzewodniczący i 10 członków<sup>8</sup>) powoływanych przez Prezesa Rady Ministrów na pięcioletnią kadencję spośród osób wyróżniających się wiedzą lub doświadczeniem praktycznym w zakresie problematyki uchodźców. Co najmniej połowa członków Rady powinna posiadać wyższe wykształcenie prawnicze (art. 89r ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej). W doktrynie prawa administracyjnego słusznie zauważa się, że organy kolegialne co do zasady są bardziej obiektywne niż organy monokratyczne, gdyż w przypadku rozstrzygnięcia konkretnej sprawy przez zespół osób działa swego rodzaju samokontrola, wykluczająca subiektywne podejście do sprawy<sup>9</sup>. Spostrzeżenia te należałoby odnieść do Rady do Spraw Uchodźców, tym bardziej, że organ ten składa się z 12 członków i jest *de facto* organem drugiej instancji w sprawach o nadanie bądź pozbawienie statusu uchodźcy, a także udzielenie ochrony uzupełniającej.

Warunki, jakie musi spełniać kandydat na członka Rady do Spraw Uchodźców, określa art. 89r ust. 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na tery-

<sup>6</sup> Ibidem, s. 113.

<sup>7</sup> J. Jagielski, M. Zdanowicz, *Rada do Spraw Uchodźców jako organ ochrony cudzoziemców...*, s. 48.

<sup>8</sup> Zob. § 2 ust. 1 Załącznik nr 1 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. Nr 223, poz. 1469).

<sup>9</sup> B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaszkowska, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 103.

torium Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym członkiem Rady może być osoba posiadająca obywatelstwo polskie, która nie została skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub za przestępstwo skarbowe oraz korzystająca z pełni praw publicznych. Redakcja tego przepisu wskazywałaby, iż enumeratywnie wymienia on niniejsze warunki. Tymczasem należy pamiętać, że członek Rady powinien także wyróżniać się wiedzą lub doświadczeniem praktycznym w zakresie problematyki uchodźców, a co najmniej połowa członków Rady powinna posiadać wyższe wykształcenie prawnicze (zob. ust. 1 tego artykułu).

Tryb powoływania członków Rady do Spraw Uchodźców uszczegóławia art. 89r ust. 3 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że Prezes Rady Ministrów powołuje w skład Rady po 4 osoby spośród kandydatów przedstawianych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych i Ministra Sprawiedliwości. Każdy z ministrów przedstawia 8 kandydatów. Ponadto w przypadku uzasadnionym istotnym wzrostem liczby spraw o nadanie lub pozbawienie statusu uchodźcy Prezes Rady Ministrów może, na wniosek przewodniczącego Rady złożony na podstawie uchwały Rady, powołać dodatkowych członków Rady na okres do końca danej kadencji, przy czym w takiej sytuacji przepisu art. 89r ust. 3 nie stosuje się.

Rada do Spraw Uchodźców nie ma „własnego” aparatu pomocniczego. Zgodnie bowiem z art. 89zb ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obsługę administracyjną i kancelaryjną Rady zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Jednym z *ratio legis* takiego rozwiązania – w ocenie historycznego ustawodawcy – miało być zapewnienie niezależności Radzie do Spraw Uchodźców od Szefa Urzędu czy też ministra właściwego do spraw wewnętrznych<sup>10</sup>. Zdaje się jednak, że jeszcze lepszym rozwiązaniem byłoby powołanie odrębnego urzędu, który obsługiwałby Radę, ponieważ wzmocniłoby to jeszcze bardziej jej niezależność od innych organów administracji rządowej.

Szczegółowe warunki organizacyjne i finansowe wykonywania obsługi Rady do Spraw Uchodźców określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2008 r. w sprawie warunków organizacyjnych i finansowych wykonywania obsługi Rady do Spraw Uchodźców<sup>11</sup>. Działalność Rady jest zaś finansowana z budżetu państwa, z rozdziału dotyczącego Rady do Spraw Uchodźców, z części dotyczącej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (por. ust. 2 ww. artykułu).

<sup>10</sup> por. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, druk nr 1304, data wpływu: 3.02.2003, Sejm IV kad.

<sup>11</sup> Dz.U. Nr 218, poz. 1394.

## 2. Pozycja prawna Rady do Spraw Uchodźców

Zpowołanych już unormowań ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wynika, iż Rada do Spraw Uchodźców jest kolegialnym organem administracji publicznej rozpatrującym odwołania od decyzji i zażalenia na postanowienia wydane przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w sprawach dotyczących statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej. Rada należy do kategorii organów centralnych, gdyż zakres jej właściwości obejmuje teren całego kraju; ponadto za zakwalifikowaniem jej do organów centralnych przemawia też charakter zadań przez nią wykonywanych. W tym kontekście warto też zwrócić uwagę na postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 sierpnia 2011 r. (sygn. II GSK 1633/11)<sup>12</sup>, w którym stwierdzono w szczególności, iż „w ustawodawstwie polskim występują dość liczne przykłady, gdy ustawodawca nie określa wprost, czy określony urząd (kierownik urzędu) jest centralnym urzędem lub centralnym organem administracji publicznej. W takich przypadkach zaliczenie określonego organu (urzędu) do organów centralnych zależy od regulacji wyznaczającej ustrój organu, rodzaj kompetencji oraz jego usytuowanie w systemie organów administracji publicznej. W skardze kasacyjnej trafnie przytoczono przykłady dotyczące takich organów jak Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia (postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 listopada 2007 r., sygn. akt II GSK 376/07), Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa, Rada do Spraw Uchodźców, Komisja Nadzoru Bankowego, co do których w orzecznictwie sądowym przyjęto stanowisko, iż z uwagi na ustrój, rodzaj zadań i kompetencji oraz usytuowanie w systemie organów administracji publicznej są organami centralnymi, a więc ministrami w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.”.

Tym niemniej Rada do Spraw Uchodźców nie jest centralnym organem administracji rządowej. Ustawodawca w art. 89p ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wskazał bowiem ogólnie, iż Rada jest „organem administracji publicznej”, nie precyzując jednocześnie, czy należy ona do struktur administracji rządowej. W tym miejscu warto podnieść, iż jeżeli ustawodawca przyznaje określonemu organowi status centralnego organu administracji rządowej, czyni to z reguły *expressis verbis* w określonym przepisie prawa<sup>13</sup>. Stąd też stwierdzić trzeba, że przynależność organów administracyjnych i towarzyszących im urzędów administracyjnych do kategorii administracji rządowej jest – co do zasady – dość łatwo sprawdzalna na gruncie normatywnym, gdyż

<sup>12</sup> orzeczenia.nsa.gov.pl

<sup>13</sup> Zob. np. art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2012 r., poz. 159, z późn. zm.) oraz art. 152 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.).

w większości przypadków przepisy prawne określają wprost określone organy (urzędy) jako organy (urzędy) administracji rządowej<sup>14</sup>.

Skoro zatem racjonalny prawodawca nie przyznał wyraźnie Radzie do Spraw Uchodźców statusu centralnego organu administracji rządowej, należy przyjąć, że jego intencją było wyłączenie Rady ze struktur administracji rządowej.

Za tym, iż Rada do Spraw Uchodźców nie ma statusu centralnego organu administracji rządowej przemawiają również inne argumenty. Warto bowiem dostrzec, iż Rada do Spraw Uchodźców nie podlega Prezesowi Rady Ministrów ani też określone ministrowi; nie jest też przez nich nadzorowana<sup>15</sup>. Tymczasem w przypadku centralnych organów administracji rządowej ich organami zwierzchnimi są: Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów bądź poszczególni ministrowie; im też przysługują kompetencje nadzorcze<sup>16</sup>, których zakres określony jest w przepisach ustaw tworzących (powołujących) określone centralne organy administracji rządowej. Ponadto w literaturze przedmiotu trafnie podkreśla się, że relacje nadzorcze – z wyjątkiem szczególnych konfiguracji nadzoru, jak np. w przypadku nadzoru nad samorządem czy tzw. nadzoru w prawie materialnym (będącego klasyczną policją administracyjną) – wyznaczają kierunek powiązań, który może dawać ostateczną podstawę do włączenia określonego organu (urzędu) do sektora administracji rządowej<sup>17</sup>. Stąd też niepowierzenie wprost Prezesowi Rady Ministrów bądź określone ministrowi nadzoru nad Radą do Spraw Uchodźców stanowi wyraźny argument za tym, iż Rada nie jest organem przynależnym do sektora administracji rządowej. Dodatkowym argumentem za niezależnością Rady do Spraw Uchodźców od organów administracji publicznej (w szczególności rządowej) jest brzmienie art. 89z ust. 5 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym przy orzekaniu członkowie Rady są związani wyłącznie przepisami prawa.

Na marginesie należy też zauważyć, iż ustawodawca w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie powierzył wprost żadnemu organowi administracji państwowej uprawnień nadzorczych (kontrolnych) względem Rady do Spraw Uchodźców, co jest rozwiązaniem stosunkowo rzadkim w systemie prawa administracyjnego. Nawet w przypadku, gdy organ administracji publicznej ma być „niezależny” od innych organów, w szczególności tych wchodzących w skład administracji rządowej, ustawodawca co do zasady powierza kompetencje nadzorcze (kontrolne) innemu podmiotowi spoza sektora administracji rządowej. Przykładem mogą być tutaj unormowania zawarte w art. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy<sup>18</sup>,

<sup>14</sup> J. Jagielski, *Administracja Rządowa oraz Administracja Samorządowa w Kontekście Zasady Niepołączalności Mandatu Parlamentarnego*, (w:) „Przegląd Sejmowy” 4(87)/2008, s. 124.

<sup>15</sup> J. Jagielski, M. Zdanowicz, *Rada do Spraw Uchodźców jako organ ochrony cudzoziemców...*, s. 50.

<sup>16</sup> J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 153.

<sup>17</sup> J. Jagielski, *Administracja Rządowa oraz Administracja Samorządowa...*, s. 124.

<sup>18</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 404, z późn. zm.

zgodnie z którymi Państwowa Inspekcja Pracy podlega Sejmowi. Nadzór nad Państwową Inspekcją Pracy w zakresie określonym w tej ustawie sprawuje Rada Ochrony Pracy.

Ponadto centralne organy administracji rządowej są co do zasady organami monokratycznymi, natomiast Rada – jak już wcześniej wskazano – jest organem kolegialnym. Warto jeszcze odnotować, że centralne organy administracji rządowej mają na ogół strukturę szczeblową, podlegają im bowiem organy administracji rządowej działające w terenie, a więc organy administracji zespolonej i niezespolonej<sup>19</sup>. Tymczasem Radzie do Spraw Uchodźców nie podlegają żadne z tych organów administracji.

Rada do Spraw Uchodźców nie może być również kwalifikowana jako organ o charakterze „opiniodawczo-doradczym”, pomimo swojej nazwy. Rada ma bowiem kompetencje władcze, ponieważ główną jej funkcją jest rozpatrywanie odwołań od decyzji i zażaleń na postanowienia wydane przez Szefa Urzędu w sprawach dotyczących statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej. Natomiast organy opiniodawczo-doradcze są na ogół pozbawione kompetencji władczych, gdyż ich zadaniem jest przeważnie formułowanie opinii i wniosków dla organów naczelnych albo centralnych organów administracji rządowej. Organy te zapoznają się z tymi wnioskami i opiniami, ale z reguły nie są nimi związane; mogą je bowiem podzielić albo odrzucić. Tym niemniej Rada ma prawo wypowiadać się i zajmować stanowisko w sprawach dotyczących problematyki uchodźczej, w szczególności w kwestiach prowadzenia przez Polskę polityki migracyjnej czy też podejmowanych działań humanitarnych<sup>20</sup>.

Z powyższych względów należy przyjąć, że Rada do Spraw Uchodźców jest centralnym organem administracji państwowej, który nie mieści się jednak w strukturze organów administracji rządowej<sup>21</sup>. Takie usytuowanie Rady w systematyce organów nie oznacza jednak, że na jej działalność nie mają w ogóle wpływu, choćby pośredniego, organy administracji rządowej. Prezes Rady Ministrów ma bowiem wpływ na skład Rady do Spraw Uchodźców, gdyż powołuje on skład Rady, w tym po 4 osoby spośród kandydatów przedstawianych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych i Ministra Sprawiedliwości (a zatem ww. ministrowie mają też pośredni wpływ na kształtowanie składu Rady). Nadto Prezes Rady Ministrów jest upoważniony i zarazem zobligowany do odwołania członka Rady w przypadku, gdy zaistnieje choćby jedna z przesłanek wymienionych w art. 89t ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przesłankami tymi są:

---

<sup>19</sup> M. Chlipała, *Rada Ministrów i Administracja Rządowa w Konstytucyjny System Władz Publicznych*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2010, s. 147.

<sup>20</sup> D. Ossowska-Salamonowicz, M. Salamonowicz, *Kierownicy urzędów centralnych, urzędy centralne...*, s. 114.

<sup>21</sup> Podobnie J. Jagielski, M. Zdanowicz, *Rada do Spraw Uchodźców jako organ ochrony cudzoziemców...*, s. 50.



- 1) złożenie przez członka rezygnacji z pełnienia funkcji;
- 2) choroba trwale uniemożliwiająca sprawowanie przez niego funkcji;
- 3) skazanie członka prawomocnym wyrokiem orzeczonym za przestępstwo popełnione z winy umyślnej, ścigane z oskarżenia publicznego lub za przestępstwo skarbowe;
- 4) zaistnienia innych okoliczności uniemożliwiających członkowi sprawowanie funkcji lub wywiązywanie się z obowiązków.

Regulacja ta wymienia w sposób enumeratywny przesłanki odwołania członka Rady i – jak już wcześniej podniesiono – przyznaje Prezesowi Rady Ministrów kompetencję w postaci odwołania członka Rady, w razie zaistnienia którejś z powołanych wyżej przesłanek. W tym kontekście warto zauważyć, że w sposób ścisły, literalny powinny być wykładane przepisy kompetencyjne<sup>22</sup>, a zatem art. 89t ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej podlega co do zasady interpretacji literalnej. Tym niemniej zauważyć należy, że ostatnia z przesłanek obligatoryjnego odwołania członka Rady (art. 89t ust. 1 pkt 4) jest najmniej dookreślona. Wydaje się zatem, iż to Prezes Rady Ministrów decyduje, czy w okolicznościach danej sprawy zaistniały inne (niż wymienione w art. 89t ust. 1 pkt 1-3) okoliczności uniemożliwiające sprawowanie funkcji przez członka Rady lub wywiązywanie się przez niego z obowiązków.

Prezes Rady Ministrów ma również pośredni wpływ na działalność Rady do Spraw Uchodźców poprzez fakt, iż nadaje on, w drodze rozporządzenia, statut organizacyjny Rady. Obecnie statut stanowi załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie statutu organizacyjnego i regulaminu czynności wewnętrznych Rady do Spraw Uchodźców<sup>23</sup>. Trzeba przy tym dodać, iż obok ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej statut Rady stanowi podstawę prawną jej działalności. Wreszcie trzeba też zaakcentować, iż Rada do Spraw Uchodźców nie jest dysponentem oddzielnej części budżetowej, gdyż jej działalność finansowana jest z budżetu państwa, z rozdziału dotyczącego Rady do Spraw Uchodźców, z części dotyczącej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Na końcu należy jeszcze przypomnieć, że obsługę administracyjną i kancelaryjną Rady zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Zdaje się, iż takie rozwiązanie również w pewnym sensie stanowi ograniczenie autonomii Rady do Spraw Uchodźców.

<sup>22</sup> L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 171.

<sup>23</sup> Dz.U. Nr 223, poz. 1469.

### 3. Kompetencje i zadania Rady do Spraw Uchodźców

Jak już wcześniej wspomniano, podstawową kompetencją Rady do Spraw Uchodźców jest rozpatrywanie odwołań od decyzji i zażeń na postanowienia wydanych przez Szefa Urzędu w sprawach o nadanie lub pozbawienie statusu uchodźcy bądź przyznanie ochrony uzupełniającej. Funkcjonowanie Rady realizuje zatem jedną z podstawowych zasad procedury administracyjnej, jaką jest zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego<sup>24</sup>. Rada do Spraw Uchodźców jest również organem właściwym w sprawach wznowienia postępowania, uchylania, zmiany lub stwierdzenia nieważności wydanych decyzji lub postanowień (zob. art. 89p ust. 3 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej).

Ponadto Rada ma prawo orzec o udzieleniu ochrony uzupełniającej, jeżeli w wyniku rozpatrzenia odwołania od decyzji w sprawie o nadanie statusu uchodźcy stwierdzi, że wnioskodawca lub osoba, w imieniu której wnioskodawca występuje, nie mogą powrócić do kraju ze względu na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez:

- 1) orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji;
- 2) tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie lub karanie;
- 3) poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego

i ze względu na to ryzyko nie może lub nie chce korzystać z ochrony kraju pochodzenia (zob. art. 53 ust. 3 w związku z art. 15 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej).

W tym miejscu należy wskazać, że Rada do Spraw Uchodźców orzeka co do zasady w składach trzyosobowych, a orzeczenia zapadają większością głosów. Członek składu orzekającego nie może wstrzymać się od głosu (art. 89z ust. 1 i 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej). Nadto członek składu orzekającego, który nie zgodził się z większością głosujących, może przy podpisywaniu orzeczenia zgłosić zdanie odrębne, podając, w jakiej części i w jakim zakresie kwestionuje orzeczenie.

Trzeba też dodać, iż stosownie do art. 4 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, do postępowań w sprawach uregulowanych w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Stosując się do jednej z fundamentalnych reguł wykładni systemowej, zgodnie z którą przepisy prawne należy interpretować biorąc pod uwagę ich miejsce w systematyce aktu normatywnego

---

<sup>24</sup> D. Ossowska-Salamonowicz, M. Salamonowicz, *Kierownicy urzędów centralnych, urzędy centralne...*, s. 114.



(*argumentum a rubrica*)<sup>25</sup>, należy zauważyć, że regulacja ta jest zamieszczona w przepisach ogólnych ustawy. W związku z tym do Rady stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, zwłaszcza dotyczące ogólnych zasad tego postępowania i obowiązków procesowych dla organu II instancji, o ile przepisy ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej o charakterze *lex specialis* nie wyłączają ogólnych kodeksowych regulacji.

Od kompetencji<sup>26</sup> Rady do Spraw Uchodźców należy odróżnić jej zadania, które nie dają podstaw do dokonywania określonych czynności konwencjonalnych oraz nie upoważniają do ingerencji w prawa i obowiązki podmiotów administrowanych<sup>27</sup>. Zadania Rady do Spraw Uchodźców określa art. 89p ust. 4 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z tym unormowaniem do zadań Rady należy:

- 1) dokonywanie analiz orzecznictwa w zakresie spraw o nadanie lub pozbawienie statusu uchodźcy,
- 2) gromadzenie informacji o krajach pochodzenia cudzoziemców,
- 3) współpraca z organami oraz instytucjami krajowymi i zagranicznymi w zakresie problematyki migracji i uchodźstwa,
- 4) prowadzenie rejestru złożonych zażaleń i odwołań oraz wydanych przez Radę decyzji i postanowień.

Warto zwrócić uwagę na to, iż ustawodawca w powyższym katalogu zadań nie przyznał Radzie *expressis verbis* zadania polegającego na opiniowaniu aktów normatywnych dotyczących problematyki migracji i uchodźstwa. Tym niemniej wydaje się, iż to zadanie mieści się w „szerszym” zakresowo zadaniu polegającym na współpracy z organami krajowymi w zakresie problematyki migracji i uchodźstwa. Współpraca taka może bowiem obejmować również kwestie związane z tworzeniem prawa w tym zakresie.

Rada do Spraw Uchodźców realizuje swoje ustawowe zadania przez udział jej członków w składach orzekających oraz posiedzeniach plenarnych, które odbywają się w obecności co najmniej połowy ustawowego składu Rady. Posiedzenia plenarne zwołuje przewodniczący Rady z własnej inicjatywy lub na wniosek co najmniej połowy ustawowego składu Rady; posiedzenia plenarne zwołuje się co najmniej raz na dwa miesiące (§ 10 ust. 2 i 5 załącznika nr 2 do rozporządzenia

<sup>25</sup> T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2011, s. 237.

<sup>26</sup> Kompetencja to zdolność organu administracji publicznej do dokonania konkretnej czynności konwencjonalnej (np. wydania decyzji administracyjnej) lub psychofizycznej (np. zastosowania środka przymusu bezpośredniego), charakteryzująca się wysokim stopniem konkretyzacji, niestanowiąca jedynie uprawnienia organu jako immanentnie powiązana z obowiązkiem czynienia z niej użytku, A. Adamczyk, *Organ administracji publicznej i inne podmioty administrujące w Prawo administracyjne, Część ogólna*, L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), Warszawa 2011, s. 300.

<sup>27</sup> Szerzej na temat odróżnienia kompetencji od zadań organu administracji publicznej – M. Mateczak, *Kompetencja w prawie administracyjnym, Instytucje prawa administracyjnego, System Prawa Administracyjnego*, T. 1, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2010, s. 375–376.

Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie statutu organizacyjnego i regulaminu czynności wewnętrznych Rady do Spraw Uchodźców).

Przewodniczący Rady jest uprawniony do wyznaczania członkom Rady zadań związanych z działalnością tego organu. Ma on też prawo powoływać ekspertów lub biegłych spośród osób dysponujących specjalistyczną wiedzą lub doświadczeniem, w celu sporządzania opinii lub ekspertyz<sup>28</sup>.

Przewodniczący Rady do Spraw Uchodźców ma również szerokie kompetencje w zakresie czynności wewnętrznych Rady. Wyznacza on bowiem składy orzekające i przydziela sprawy do rozpoznania, a także wskazuje przewodniczącego trzyposobowego składu orzekającego. Przewodniczący Rady może też przydzielić wyznaczonemu składowi orzekającemu dodatkowe sprawy do rozpoznania (§ 3 załącznika nr 2 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie statutu organizacyjnego i regulaminu czynności wewnętrznych Rady do Spraw Uchodźców). Do pozostałych kompetencji Przewodniczącego Rady należy zaliczyć m.in. ustalanie planu pracy Rady, reprezentowanie Rady przed innymi organami i instytucjami, reprezentowanie jej w postępowaniu przed sądem administracyjnym lub wyznaczanie w tym celu innego członka Rady, a także fakultatywne powoływanie zespołów tematycznych lub grup roboczych do opracowania zagadnień oraz dokonania analiz problemów wynikających z działalności Rady (zob. art. 89w ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej).

#### 4. Wnioski końcowe

Rada do Spraw Uchodźców jest centralnym i kolegialnym organem administracji państwowej, którego podstawową kompetencją jest rozpatrywanie odwołań od decyzji i zażaleń na postanowienia wydawanych przez Szefa Urzędu w sprawach o nadanie lub pozbawienie statutu uchodźcy bądź przyznanie ochrony uzupełniającej. Jest ona przy tym organem względnie niezależnym od organów administracji rządowej. Niezależność Rady gwarantuje przede wszystkim fakt, iż w obecnym porządku prawnym żaden organ administracji publicznej nie sprawuje nad nią nadzoru i kontroli, a ponadto fakt, iż jej członkowie powoływani są na 5 – letnią kadencję. Tym niemniej nie oznacza to, że niezależność Rady do Spraw Uchodźców ma charakter nieograniczony. Pewien wpływ na jej funkcjonowanie ma bowiem Prezes Rady Ministrów, który powołuje skład Rady, w tym po 4 osoby spośród kandydatów przedstawianych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych i Ministra Sprawiedliwości, a także jest upoważniony do odwołania członka Rady w przypadku, gdy zaistnieje choćby jedna z przesłanek

<sup>28</sup> § 3 załącznika nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie statutu organizacyjnego i regulaminu czynności wewnętrznych Rady do Spraw Uchodźców.

wymienionych w art. 89t ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto Prezes Rady Ministrów nadaje, w drodze rozporządzenia, statut organizacyjny Rady do Spraw Uchodźców.

Rada do Spraw Uchodźców nie mieści się co prawda w sektorze administracji rządowej, tym niemniej obsługę administracyjną i kancelaryjną Rady zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, a działalność Rady jest finansowana z budżetu państwa, z rozdziału dotyczącego Rady do Spraw Uchodźców, z części dotyczącej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (art. 89zb. ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej). W tym kontekście postulować można by – w celu wzmocnienia niezależności Rady – powołanie (w drodze nowelizacji ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej) odrębnego urzędu, który zapewniłby jej obsługę administracyjną i kancelaryjną.

## **STRESZCZENIE**

W artykule dokonano przede wszystkim analizy pozycji prawnej Rady do Spraw Uchodźców i jej relacji z innymi organami administracji publicznej (zwłaszcza rządowej). W tym kontekście podjęto próbę odpowiedzi na pytanie: czy Rada do Spraw Uchodźców jest centralnym organem administracji rządowej czy też jest niezależnym, centralnym organem administracji państwowej. Omówiono także tryb powoływania członków tego kolegialnego organu.

Ponadto w artykule przedstawiono zadania i kompetencje Rady do Spraw Uchodźców, a także jej wewnętrzną organizację, w tym kompetencje Przewodniczącego Rady do Spraw Uchodźców.

## **SUMMARY**

The article presents an analysis of a legal position of the Council for Refugees and its relations with other public administration organs, especially governmental ones. In that context, there is an attempt to answer the question: Is the Council for Refugees a central organ of governmental administration or an independent central organ of state administration? The author also discusses the system of appointing the members of that collective body.

In addition, the article presents the tasks and powers of the Council for Refugees, its internal organizational structure and the powers of the Chair of the Council for Refugees.