

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.01.01.07>

dr Joanna FILABER

<https://orcid.org/0000-0002-3731-2679>

Uniwersytet WSB Merito we Wrocławiu

e-mail: joanna.filaber@wroclaw.merito.pl

Decyzyjność organów administracji publicznej w sprawach wydalenia i zobowiązania do opuszczenia terytorium RP przez cudzoziemców, czyli między bezpieczeństwa a (nie)bezpieczeństwem w regulacjach prawnych

Streszczenie

Artykuł dotyczy konieczności ponownego rozpatrzenia administracyjnych regulacji prawnych dotyczących sytuacji cudzoziemców na terytorium RP. Sam ich pobyt powoduje konieczność wzajemnego wyważenia między interesem państwa i ochroną jego bezpieczeństwa a międzynarodowymi zobowiązaniami w kwestii ochrony cudzoziemców.

Główną hipotezą opracowania jest założenie, że ochrona cudzoziemców nie może zagrażać bezpieczeństwu publicznemu RP. Dlatego cudzoziemcy, którzy swoją postawą lub zachowaniem naruszają obowiązujące normy prawne, stając się zagrożeniem dla bezpieczeństwa publicznego, winni być wydeleni z terytorium Polski. Hipotezę tę weryfikuje się przez analizę regulacji prawa administracyjnego.

Słowa kluczowe: cudzoziemiec, uchodźca, bezpieczeństwo publiczne, organ administracji.

1. Uwagi wprowadzające

Rzeczpospolita Polska, jako państwo sąsiadujące z oboma stronami konfliktu, stała się, wraz z agresją Federacji Rosyjskiej na terytorium Ukrainy, od dnia 24 lutego 2022 r. „pośrednim” uczestnikiem pełnoskalowego konfliktu zbrojnego, który w momencie pisania niniejszego tekstu nadal trwa i nic nie wskazuje na jego zakończenie w najbliższej przyszłości.

Celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na następujące pytanie badawcze: czy krajowe przepisy prawa odzwierciedlają zależność między wpływem postępującego „procesu” migracji na terytorium Polski a legislacyjnym działaniem państwa w zakresie wzmocnienia ochrony bezpieczeństwa publicznego w RP? Czy przepisy prawne przewidują podmiotowe ograniczenia uprawnień dla cudzoziemców celem realizacji nadrzędnego dobra prawem chronionego, jakim jest np. ochrona bezpieczeństwa publicznego? Ostatnie pytanie jednocześnie zamyka istotę tematu badawczego, zatem, czy w przepisach prawa można zaobserwować wzrost znaczenia bezpieczeństwa w polityce migracyjnej Polski proporcjonalnie do wzrostu zagrożeń wojennych, międzynarodowych, aż po globalne?

Uwzględniając główne pytania badawcze, można przeprowadzić wywód szczegółowy, którego celem jest analiza zależności prawnych podstaw migracji wpływających na poziom bezpieczeństwa publicznego w RP. Tym samym centrum opracowania jest omówienie podstawy prawnej obowiązku wydalenia cudzoziemców, a szerzej bezpośrednia korelacja administracyjnej procedury decyzyjności organów administracji publicznej wobec cudzoziemców, którzy swoją postawą lub zachowaniem naruszają obowiązujące normy prawne i finalnie stają się zagrożeniem dla bezpieczeństwa publicznego, nadto zagrożenia dla porządku publicznego bądź obronności.

Zastosowana w opracowaniu została metodologia dogmatyczno-prawna przy wzmocnieniu analizy orzecznictwa krajowego, celem dokonania oceny badawczej w dwóch perspektywach, czyli regulacji prawa ustanowionego w RP przez ustawodawcę i w perspektywie stosowania prawa w tym obszarze.

2. Legalność pobytu obywateli Ukrainy na terytorium Polski po 24.02.2022 r. w stosunku do istniejącego dotychczas systemu prawnej ochrony cudzoziemców w RP

Aktem prawnym o podstawowym znaczeniu dla ochrony cudzoziemców w Polsce jest Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹, która w art. 37 wprowadza ochronę dla każdej osoby znajdującej się pod władzą RP, przekazując także im prawo do korzystania z pełni wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Wyjątki od tej zasady, stosownie do brzmienia art. 37 ust. 2 Konstytucji dotyczące cudzoziemców mogą być przewidziane na poziomie ustawy, jednak należy je zawsze interpretować wąsko i przy pełnym spełnieniu zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Do regulacji prawnych szczegółowo dotyczących przedstawianej tematyki, formułujących nie tyle definicję samego cudzoziemcy, co przede wszystkim samą jego pozycję w polskich regulacjach prawnych należy zaliczyć ustawę z dnia

¹ Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.

12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach², zaś w kontekście ochrony cudzoziemca wymienić należy ustawę z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej³.

Wobec cudzoziemców z Ukrainy, którzy po 24.02.2024 r. w wyniku działań wojennych zostali zmuszeni do opuszczenia swojego kraju, uzyskując schronienie na terytorium RP, polski ustawodawca wprowadził temporalne rozwiązania prawne, celem potwierdzenia legalności przekroczenia przez nich granicy polskiej, następnie wymogi określające legalizację zasad ich pobytu. Dodatkowo przepisy prawne określiły wymagania stawiane cudzoziemcom m.in. w zakresie edukacji, wykonywania pracy czy podejmowania działalności gospodarczej.

Stosownie do brzmienia art. 2 ust. 1 ustawy dnia 12 marca 2022 r., o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa⁴ polski ustawodawca uznawał za legalny pobyt obywateli Ukrainy, którzy przez okres 18 miesięcy liczony od dnia 24 lutego 2022 r. legalnie wjechali na terytorium RP i deklarują dalszy pobyt na tym terytorium. Następnie w wyniku nowelizacji⁵ i wobec niezakończenia działań zbrojnych w dniu 14 kwietnia 2023 r. ustawodawca termin legalizacji pobytu dla obywateli Ukrainy przedłużył do dnia 4 marca 2024 r. Kolejna zmiana przepisów została wymuszona trwającym konfliktem zbrojnym i brakiem możliwości ustalenia terminu jego zakończenia. Dlatego też art. 2 ust. 1 przedmiotowej ustawy w brzmieniu obowiązującym na dzień przygotowania niniejszego tekstu termin ten ponownie wydłużył – do dnia 30 września 2025 r.

Powyższe zmiany terminu legalizacji pobytu uciekinierów z Ukrainy, od początkowych 18 miesięcy w wersji pierwotnej aż do ponad 40 miesięcy w chwili pisania tekstu, wprost wskazują na czasowość przyjętego przez polskiego ustawodawcę rozwiązania prawnego.

Uwzględniając czasowość wprowadzonych regulacji prawnych dla cudzoziemców z Ukrainy, wskazać należy, że powyższe regulacje prawne są w pełni zgodne z całym polskim systemem ochrony dla cudzoziemców spełniającym międzynarodowe standardy ochrony określone przede wszystkim w: Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r.⁶, Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r.⁷, Konwencji Genewskiej z 1951 r.⁸, Międzynarodo-

² Zob. art. 3 pkt. 2 ustawy o cudzoziemcach (T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 519 ze zm.).

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1504 ze zm.

⁴ Tekst pierwotny: Dz. U. z 2022 r. poz. 583.

⁵ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie nazwy uczelni służb państwowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1088).

⁶ <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html>, [dostęp: 30.10.2024].

⁷ Przyjęta przez Polskę, ratyfikowana i obowiązująca od dnia 19 września 1993 r. (Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284).

⁸ Konwencja Genewska dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 nr 119, poz. 515).

wym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.⁹, Protokole Nowojorskim z 1967 r.¹⁰ Nadto w 2015r. doszło do implementacji dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 2013/32/UE¹¹ i nr 2013/33/UE¹² dla ujednolicenia systemu azylowego państw członkowskich UE oraz przyjęcia zobowiązań Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dla całościowego spełnienia kryteriów międzynarodowej ochrony cudzoziemców na terenie RP, co potwierdza w pełni międzynarodową ochronę dla cudzoziemców przebywających na terytorium Polski.

3. Problematyka terminologiczna wokół statusu cudzoziemca w języku prawnym

W literaturze prawa administracyjnego podkreśla się, że omawiany termin jest pojęciem języka prawnego¹³ i występuje w różnych gałęziach prawa. Koncentrując się chociażby na regulacjach prawnych prawa administracyjnego, wskazać należy, że pod terminem cudzoziemiec rozumieć należy osoby posiadające inne obywatelstwo niż polskie¹⁴.

W tym rozumieniu ustawodawca odnosi się do definicyjnego rozumienia terminu cudzoziemiec, odnosząc się do różnych zakresów zastosowania. Odkodowując normy z przepisów np. z art. 7 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania¹⁵, cudzoziemcy to osoby posiadające obywatelstwo inne niż polskie, tak też w art. 3 pkt. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r.

⁹ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych podpisany w Nowym Jorku w dniu 16 grudnia 1966 r., a wobec RP przyjęty i obowiązujący od dnia 18 czerwca 1977 r. (Dz.U. z 1977 r. nr 38, poz. 167).

¹⁰ Protokół dotyczący statusu uchodźców sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Protokół Nowojorski; Dz. U. z 1991, nr 119 poz. 517).

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (Dz. Urz. UE L 180/60 z 29.06.2013 r.).

¹² Implementacje dotyczyła dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wniosków ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dz. Urz. L 180/96 z 29.06.2013 r.) oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz. Urz. UE L 180/31 z 29.06.2013 r.).

¹³ M. Konarski, *Status cudzoziemca w świetle prawa polskiego* [w:] M. Konarski, M. Woch (red.), *Z zagadnień nadzoru i kontroli organów władzy publicznej w Polsce*, t. 2, Warszawa 2013, s. 297.

¹⁴ Tak też J. Wilk, *Administracyjne prawo osobowe* [w:] M. Miemiec (red.), *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 33.

¹⁵ Dz. U. z 2023 r., poz. 265 – cudzoziemcy przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej korzystają z wolności sumienia i wyznania na równi z obywatelami polskimi.

o cudzoziemcach¹⁶. Tym samym ustawodawca formułuje jednolicie definicję cudzoziemca i kształtuje jego pozycję w polskich regulacjach prawnych¹⁷. Nie można pominąć też terminów pokrewnych występujących w innych przepisach prawa przedstawiających szersze rozumienia terminu cudzoziemiec.

W kontekście obywateli Ukrainy opuszczających od dnia 24 lutego 2022 r. swoje państwo i przybywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa, ustawodawca polski nie wprowadza odrębnego zakresu terminologicznego czy też kategorii cudzoziemców. Zatem regulacje dotyczące cudzoziemców z ustawy o cudzoziemcach należy stosować odpowiednio.

4. Pojęcie bezpieczeństwa publicznego, czyli od zakresu znaczeniowego terminu do zakresu stosowania przez ustawodawcę w przepisach prawnych

Stosownie do brzmienia art. 5 Konstytucji z 1997 r. do podstawowych zadań Rzeczypospolitej Polskiej należy strzeżenie niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewniając przy tym wolności i prawa człowieka. Do zadań tych należy także zagwarantowanie bezpieczeństwa swoim obywatelom. Zatem ochrona bezpieczeństwa jest podstawowym zadaniem publicznym państwa, które określa granice tej ochrony i czynniki mogące mu zagrażać. Powyższe warunkują wprowadzenie ograniczeń w zakresie korzystania z praw i wolności jednostki, w tym także cudzoziemców znajdujących się na terytorium RP, w myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Przepisy prawa wielokrotnie posługują się pojęciem „bezpieczeństwo publiczne” czy też szerszym zwrotem „bezpieczeństwo i porządek publiczny”¹⁸, nieśtety terminów tych nie definiując w żadnym akcie prawnym. Trudności interpretacyjne, przed jakimi staje praktyka stosowania prawa próbują rozwiązać przedstawiciele nauki prawa administracyjnego, podnosząc z jednej strony fakt braku

¹⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 769.

¹⁷ Szerzej na temat rozumienia pojęcia cudzoziemca w nauce prawa administracyjnego zob. m.in. A. Hadała, *Zakres podmiotowy ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2017, z. 9, s. 151. M. Kumela-Romańska, *Administracyjnoprawny status cudzoziemca w Polsce*, Warszawa 2017, s. 19. Zob. też A. Karakała, *Pojęcie cudzoziemca i ogólna charakterystyka unormowań dotyczących jego statusu* [w:] Z. Duniewska B. Jaworska-Dębska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2014, s. 67.

¹⁸ Zob. S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007. Warto też przywołać uchwałę dnia 22 grudnia 1997 r. Sądu Najwyższego zgodnie z którą różnica rodzajowa między bezpieczeństwem publicznym a porządkiem publicznym polega na tym, że bezpieczeństwo jest wyższym stopniem porządku publicznego, OSNKW 1994, nr 1–2, poz. 6.

definicji legalnej w przepisach prawa, a z drugiej podejmując próby wyinterpretowania desygnatów pojęcia bezpieczeństwo publiczne¹⁹.

Bezpieczeństwo publiczne jest przede wszystkim wartością konstytucyjną, dla której ochrony możliwe jest ograniczenie korzystania przez obywatela z jego konstytucyjnych wolności i praw, to także zadanie publiczne naczelných, centralnych, terenowych organów administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego, ponadto to przesłanka uzasadniająca wydanie przepisów porządkowych będących aktami prawa miejscowego. Dodatkowo pojęcie bezpieczeństwo publiczne występuje jako zadanie organów wyspecjalizowanych, w rozumieniu służb i formacji mundurowych oraz zadanie podmiotów prywatnych, ponadto to zadanie także dla organizacji i instytucji społecznych oraz samych obywateli, a także może to być przesłanka uzasadniająca cofnięcie określonych uprawnień²⁰, o czym szerzej w punkcie 6 tego opracowania – w kontekście obowiązku publicznoprawnego cudzoziemców do opuszczenia terytorium RP.

5. Zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego RP przesłanką decyzyjności organów publicznych w sprawach cudzoziemców

Ustawodawca w treści ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²¹ w art. 91 ust. 1 przewiduje prawną możliwość pozbawiania azylu cudzoziemca, jeżeli prowadzi on działalność skierowaną przeciwko bezpieczeństwu państwa lub bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu. W myśl art. 102 ust. 1 powyższej ustawy, zgoda na pobyt tolerowany jest cofana, jeżeli dalsze jej obowiązywanie mogłoby spowodować poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa albo dla bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Sytuacja prawna cudzoziemca i cofnięcie przysługujących mu uprawnień reguluje ustawodawca także w ustawie o cudzoziemcach, która przedstawia bezpieczeństwo publiczne jako m.in. przesłankę odstąpienia od uzasadnienia decyzji, podstawę do odmowy wjazdu na terytorium RP czy też odmowę wydania i unieważnienia wizy, odmowę udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, a przede wszystkim jest to podstawa do wydania decyzji przez organ administracji w przedmiocie wydalenia cudzoziemców z terytorium RP, o czym więcej w punkcie 6.

¹⁹ Zob. na temat desygnatów pojęcia bezpieczeństwa publicznego J. Filaber, *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym (wybrane uwagi)*, „Wrocławskie Studia Erazmianskie” 2009, nr 2, s. 244–262 i wskazana tam literatura przedmiotu. Zob. też wyrok WSA w Warszawie z 19.03.2013 r., IV SA/Wa 1423/12, LEX nr 1660266 w którym sąd administracyjny powołuje się m.in. na wskazaną przez J. Filaber definicję i desygnaty pojęcia bezpieczeństwa publicznego.

²⁰ Ibidem, s. 247, s. 252 i s. 260.

²¹ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1504 ze zm.

6. Wydalenie cudzoziemców i zobowiązanie ich do opuszczenia terytorium RP

W kwestii dotyczącej podstaw prawnych do wydalenia cudzoziemców z terytorium RP wskazać należy, że Polska stając się członkiem Unii Europejskiej, zobligowana została do przestrzegania wiążących europejskich aktów normatywnych, które przyjmuje ta organizacja. I w kontekście tematyki opuszczenia terytorium RP przez cudzoziemców jest to dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r.²², której postanowienia zostały zaimplementowane do regulacji ustawy o cudzoziemcach.

Opuszczenie terytorium przez cudzoziemców, określane terminem „polityka powrotowa”²³ stanowi jeden z mechanizmów, które skutecznie umożliwiają zwalczanie nielegalnej migracji. Za podstawę prawną opuszczenia przez obywatela państwa trzeciego terytorium RP przyjmuje się, co do zasady, decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, w myśl art. 310 ustawy o cudzoziemcach. Decyzja obligująca cudzoziemca do powrotu jest wydawana przez organ administracji publicznej w przypadku wystąpienia w zaistniałym stanie faktycznym co najmniej 1 z 16 przesłanek negatywnych, o których mowa w art. 302 ust. 1 pkt. 1–16 ustawy o cudzoziemcach. Jednocześnie podkreślić należy, za linią orzeczniczą, iż decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu jest decyzją związaną, czyli organom nie pozostawiono możliwości uznania²⁴.

Decyzja w przedmiocie zobowiązania cudzoziemców do powrotu może być wydawana – z urzędu - przez komendanta oddziału Straży Granicznej lub komendanta placówki Straży Granicznej, który stwierdził istnienie choć jednej przesłanki uzasadniającej wydanie przedmiotowej decyzji o obowiązkowym powrocie, zgodnie z art. 310 ust. 1 pkt. 1 w związku z art. 302 ust. 1 pkt. 1–16. I właśnie w pkt. 9 art. 302 ust. 1 ustawodawca wymienia względy obronności bezpieczeństwa państwa, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub interes RP, jako przesłankę do wydania decyzji „powrotowej” dla cudzoziemca.

Dodatkowo decyzję o obowiązkowym powrocie wobec cudzoziemca wydaje komendant oddziału Straży Granicznej na wniosek złożony przez: wojewodę, Ministra Obrony Narodowej, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, organu Krajowej Administracji Skarbowej czy komendanta wojewódzkiego lub komendanta powiatowego (miejskiego) Policji.

²² 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, s. 98).

²³ Zob. E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 465 i 467.

²⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 października 2017 r., IV SA/Wa 1378/17, Lex nr 2400799. Zob. także A. Kosińska, P. Wojtasik, *Dobrowolny powrót. Regulacje prawne w zakresie polityki powrotowej*, Lublin 2014, s. 21–22.

W świetle art. 323 ustawy o cudzoziemcach organ Straży Granicznej²⁵ dokonuje adnotacji w dokumencie podróży cudzoziemca o wydaniu decyzji o zobowiązaniu go do powrotu i niezwłocznie informuje o tym organ, który wystąpił z wnioskiem o jej wydanie. Termin dobrowolnego powrotu wynosi od 8 do 30 dni od dnia doręczenia decyzji. Wskazuje się, że dany termin został określony, zgodnie z zasadą II instancyjności postępowania administracyjnego²⁶ przy zachowaniu jednoczesnym prawa do wniesienia odwołania przez cudzoziemca, na podstawie art. 129 § 2 w związku z art. 15 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁷.

Szczególnie istotny jest fakt, że polska linia orzecznicza sądów administracyjnych jest zgodna w zakresie przedstawianej tematyki. Tym samym w przypadku wystąpienia konfliktu wartości sądownictwo powinno przyznać pierwszeństwo ochrony bezpieczeństwa publicznego nad szeroką ochroną prawną pobytu cudzoziemca w RP tylko, jeśli organy administracji publicznej realizują w pełni przepisy prawa. Co należy rozumieć wprost jako warunek obowiązkowej oceny przez organy administracji publicznej w ramach regulacji prawa administracyjnego (materialnego i procesowego), czy za zobowiązaniem cudzoziemca do powrotu przemawiają względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Organy administracji publicznej w ramach drugiego stadium postępowania administracyjnego muszą badać, czy istnieje konieczność ingerencji w prawo do pobytu cudzoziemca na terytorium RP, a szerzej też poszanowania życia prywatnego oraz rodzinnego cudzoziemca przez opuszczenie przez niego RP. Dopiero wskazanie przez organ w każdej konkretnej i indywidualnej sprawie okoliczności warunkujących wystąpienie przesłanek, które to identyfikowane są jako względy bezpieczeństwa i porządku publicznego sprzeciwiające się dalszemu pozostaniu takiego cudzoziemca na terytorium Polski, w myśl zasady praworządności z art. 6 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 7 Konstytucji RP w odniesieniu do art. 302 ust. 1 pkt. 9 ustawy o cudzoziemców, stanowią podstawę do wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu cudzoziemca.

²⁵ Organ, który wydaje decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu: 1) pobiera od cudzoziemca odciski linii papilarnych, jeżeli nie zostały pobrane po jego zatrzymaniu; 2) przekazuje Komendantowi Głównemu Policji obraz linii papilarnych, dane osobowe cudzoziemca oraz informacje, które umieszcza się w rejestrze, w myśl art. 324 pkt. 1 i 2.

²⁶ Zasada dwuinstancyjności jest zasadą konstytucyjną ustanowioną w art. 78 Konstytucji RP i realizowaną na gruncie postępowania administracyjnego w art. 15 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego więcej zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 85. Zob. w szczególności wyjaśnienie dwukrotności rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej rozumianej jako dwukrotne przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego przed I i II instancją – B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980, s. 144.

²⁷ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

Z powyższego wynika więc, że to działając na podstawie konstytucyjnej normy prawnej w związku z administracyjną normą prawa procesowego i regulacją materialnego prawa administracyjnego organy administracji publicznej przeprowadzają subsumcję, finalizując bezpośrednie konsekwencje prawne dla cudzoziemca, pośrednio – jego rodziny, a przede wszystkim dla społeczeństwa w perspektywie zapewnienia ochrony bezpieczeństwa państwa, jako całości – w formie indywidualnego aktu administracyjnego merytorycznie i jednostronnie rozstrzygającego o dalszej sytuacji cudzoziemca w RP, co potwierdza m.in. konieczności wydania samej decyzji administracyjnej obligującej cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP²⁸ wraz z decyzji o zobowiązaniu małżonka obywatela polskiego do powrotu²⁹, aż do rozstrzygnięcia o wykonaniu decyzji o zobowiązaniu do powrotu³⁰.

Odnosząc się do prawnej podstawy wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu bez określenia terminu dobrowolnego powrotu, zauważyć należy, że może zostać wydana taka decyzja wyłącznie w sytuacji, gdy występuje prawdopodobieństwo ucieczki³¹ bądź wymagają tego względu obronności lub bezpieczeństwa państwa czy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, stosownie do brzmienia art. 315 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach. W świetle art. 316 przedmiotowej ustawy istnieje możliwość przedłużenia terminu dobrowolnego powrotu³², co może zostać zawarte w samej decyzji o zobowiązaniu do powrotu, a także jednorazowo po jej wydaniu. Podkreśla się jednak, że termin dobrowolnego powrotu nie może być dłuższy niż 1 rok.

²⁸ Stosownie do wyroku NSA z dnia 22.09.2017 r. i jego tezy, jeżeli cudzoziemiec nie zaprzestał naruszenia obowiązującego w Polsce prawa i kontynuował przemyt papierosów i alkoholu ze szkodą dla interesów fiskalnych Polski, to nie można uznać, że taka postawa nie zagraża porządkowi prawnemu, a szerzej porządkowi publicznemu. Nota bene naruszenie porządku publicznego bezpośrednio koreluje z zagrożeniem dla bezpieczeństwa publicznego w RP. Dlatego też wydanie decyzji zobowiązującej do powrotu z wszelkimi tego konsekwencjami jest nie tyle usprawiedliwione, co nawet konieczne, Lex nr 2401698. Zob. też Wyrok WSA w Warszawie z 19.03.2013 r., IV SA/Wa 1423/12, LEX nr 1660266. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2.10.2017 r., IV SA/Wa 1378/17, Lex nr 2400799.

²⁹ Wyrok NSA z 2.03.2021 r., II OSK 1310/20, ONSAiWSA 2021, nr 4, poz. 65.

³⁰ Zob. Wyrok NSA z 9.03.2023 r., II OSK 2014/22, LEX nr 3558625.

³¹ W myśl art. 315 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach prawdopodobieństwo ucieczki cudzoziemca może mieć miejsce przede wszystkim, jeśli cudzoziemiec: zadeklarował niepodporządkowanie się obowiązkom, które wynikają z otrzymania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu; nie posiada dokumentów, które poświadczą jego tożsamość; przekroczył bądź usiłował przekroczyć granicę wbrew przepisom prawa; wjechał do Polski w okresie obowiązywania wpisu do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany lub do Systemu Informacyjnego Schengen w celu odmowy wyjazdu. Wystąpienie powyższych okoliczności powoduje uznanie przez organ, że istnieje prawdopodobieństwo ucieczki.

³² Przedłużenie dobrowolnego pobytu cudzoziemca uwarunkowane jest: obowiązkiem stawienia się przed polskim organem władzy publicznej; obecnością na terytorium RP; wyjątkową sytuacją osobistą cudzoziemca, np. z więzi łączących cudzoziemca o charakterze rodzinnym i społecznym.

W decyzji zobowiązującej do wyjazdu organ decyzyjny może do czasu dobrowolnego wyjazdu zobowiązać cudzoziemca też do m.in.: zgłaszania się w określonych odstępach czasu do organu wskazanego w decyzji; wpłaty zabezpieczenia pieniężnego w wysokości określonej w decyzji, nie niższej niż dwukrotność minimalnego wynagrodzenia; przekazania do depozytu dokumentu podróży albo innego dokumentu tożsamości; zamieszkiwania, do dnia dobrowolnego wyjazdu, w wyznaczonym w decyzji miejscu na terytorium RP.

Bezsporny jest fakt, że w decyzji dotyczącej zobowiązania cudzoziemca do powrotu organ administracji publicznej decyduje również o zakazie ponownego wjazdu na terytorium RP bądź szerzej zarówno na terytorium RP i innych państw obszaru Schengen, wskazując okres danego zakazu, w myśl art. 318 ustawy o cudzoziemcach, co wprost potwierdza prawne gwarancje ochrony bezpieczeństwa publicznego dla RP, a szerzej całej UE.

7. Uwagi końcowe

I – W opracowaniu przedstawiono tematykę ochrony bezpieczeństwa publicznego, jako negatywnej przesłanki, której wystąpienie powoduje administracyjne rozstrzygnięcie w przedmiocie odmowy udzielania ochrony cudzoziemcom na terytorium RP. Centralne miejsce opracowania potwierdziło, że wystąpienie choć jednej przesłanki (z zamkniętego katalogu z art. 302 ust. 1 pkt. 1–16) warunkuje ograniczenie, aż do pozbawienia uprawnień dla cudzoziemców, proporcjonalnie do wzrostu poziomu zagrożenia ze strony uczestników ruchów migracyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem wzrostu realnego, czyli naruszenia porządku prawnego przez postawę bądź czyny cudzoziemców powodujące zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego RP.

II – Oczywiście przy braku definicji legalnej samego pojęcia bezpieczeństwa publicznego w polskich przepisach prawa i powstających trudności interpretacyjnych przed którymi staje praktyka stosowania prawa, rola przedstawicieli nauki prawa administracyjnego jest kluczowa³³, bo wyznacza kierunki eliminacji trudności interpretacyjnych zapewniając proporcję między ochroną wolności i praw cudzoziemca na terytorium RP, a zagwarantowaniem ochrony bezpieczeństwa publicznego całego społeczeństwa, czyli obywateli polskich i pośrednio też samych cudzoziemców.

³³ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 19.03.2013 r., IV SA/Wa 1423/12, LEX nr 1660266 w którym sąd administracyjny powołuje się m.in. na wskazaną przez J. Filaber definicję i desygnaty pojęcia bezpieczeństwa publicznego, szerzej J. Filaber, *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego...*, <https://repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/27852/edition/34474/pojecie-bezpieczenstwa-publicznego-w-prawie-administracyjnym-wybrane-uwagi-filaber-joanna-orcid-0000-0002-3731-2679>.

III – W toku procesu badawczego Autorka postawiła już w uwagach wprowadzających pytania dotyczące zasadności kompleksowej regulacji prawnej niedopuszczającej do wjazdu i pobytu w RP osób niepożądanych, aż do prawnego wzmocnienia całego procesu migracyjnego, które doprowadzi do trwałego wzrostu poziomu pewności codziennego życia obywateli Polski. Niezbędne jest tym samym zmienne podejście do procesów migracyjnych w rozumieniu ich jako nadrzędnego priorytetu bezpieczeństwa dla całego państwa na wszystkich jego poziomach administracyjnej decyzyjności organów publicznych, czyli od identyfikacji celu przyjazdu, po rozmiar migracji i samego pochodzenia cudzoziemca, przez proces wizowy i legalizację pobytu cudzoziemców, aż do ewentualnego ich wydalenia, przy wspólnej podstawie prawnej zapewnienia bezpieczeństwa publicznego w RP³⁴.

IV – Nie tracąc tego co najważniejsze, czyli realizacji międzynarodowej zasady humanitaryzmu i samej ochrony cudzoziemców, których życie lub zdrowie może być zagrożone w państwie pochodzenia, państwo polskie zobligowane jest do przeciwdziałania handlowi ludźmi. Migracja, jako występujące zjawisko w wymiarze globalnym nie jest możliwa do wyeliminowania, a nawet jest to niepożądana, chociażby z perspektywy prawidłowego funkcjonowania rynku pracy, z zawodami deficytowymi i rodzajami prac poświadczanych dla zapewnienia stałego wzrostu gospodarczego państwa. Jednocześnie to prawo winno być podstawowym gwarantem zapewniającym legalne przekroczenie granicy przy braku wystąpienia postawy lub czynów zagrażających bezpieczeństwu publicznemu w RP i jej obywateli.

Wniosek ostateczny to konieczność wprowadzenia wyraźnych podstaw prawnych, aby w przypadku destabilizacji państwa przez nielegalnych migrantów możliwe stało się zawieszenie przyjmowania wniosków o ochronę międzynarodową oraz wydalenia i zobowiązania do opuszczenia terytorium RP wraz z tranzytem w przyśpieszonej formie włącznie, bez eliminacji zjawiska migracji, co jest w wymiarze społeczno-gospodarczym niemożliwe.

V – Naturalnie procesy migracyjne nie mogą zwiększać poziomu niepewności w codziennym życiu mieszkańców Polski. Dlatego też przyjąć należy nadrzędny priorytet bezpieczeństwa rozumiany jako zobowiązanie dla działań państwa na wszystkich poziomach, tak aby dokonujące się procesy migracyjne były szczegółowo regulowane i pozostawały pod kontrolą zarówno w zakresie celu przyjazdu, skali napływu, jak i państw pochodzenia cudzoziemców. Powyższe jest tożsame z założeniem polskiej polityki migracyjnej podjętej w dniu 15 października 2024 r. przez Radę Ministrów. Samo zaś wprowadzenie polityki migracyjnej, po tylu latach jej braku, ocenić należy bardzo pozytywnie.

³⁴ Objętość opracowania nie może być podstawą do rozwinięcia uwag końcowych z pkt. III, ale jest podstawą do dalszych badań podejmowanych przez Autorkę.

VI – Ramy tego opracowania i czas jego przygotowania niestety, datowany na dzień 31.12.2024 r. to za wcześnie do oceny występujących już wątpliwości, co potwierdza konieczność prowadzenia dalszych pogłębionych badań w tym zakresie, celem wyjaśnienia, czy każda migracja może być uznana za przykład zagrożenia hybrydowego dla bezpieczeństwa publicznego w RP, a szerzej dla bezpieczeństwa wewnętrznego UE.

Bibliografia

Akty prawne

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (Dz. Urz. UE L 180/60 z 29.06.2013 r.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dz. Urz. L 180/96 z 29.06.2013 r.).
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).

Konwencja Genewska dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 nr 119, poz. 515).

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności podpisana w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., przyjęta przez RP, ratyfikowana i obowiązująca od dnia 19 września 1993 r. (Dz. U. z 1993 r. nr 61, poz. 284).

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych podpisany w Nowym Jorku w dniu 16 grudnia 1966 r., a wobec RP przyjęty i obowiązujący od dnia 18 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1977 r. nr 38, poz. 167).

Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html> [dostęp: 30.12.2023].

Protokół dotyczący statusu uchodźców sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Protokół Nowojorski; Dz. U. z 1991 nr 119, poz. 517).

Rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz. Urz. UE L 180/31 z 29.06.2013 r.).

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1504 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 519 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 103 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie nazw uczelni służb państwowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1088).

Orzeczenia sądowe:

Uchwała Sądu Najwyższego dnia 22 grudnia 1997 r., OSNKW 1994, nr 1-2, poz. 6.

Wyrok NSA z 22.09.2017 r., II OSK 2127/16, LEX nr 2401698.

Wyrok NSA z 9.03.2023 r., II OSK 2014/22, LEX nr 3558625.

Wyrok NSA z 10.05.2023 r., II OSK 1706/22, LEX nr 3704372.

Wyrok WSA w Warszawie z 19.03.2013 r., IV SA/Wa 1423/12, LEX nr 1660266.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2.10.2017 r., IV SA/Wa 1378/17, Lex nr 2400799.

Literatura

Adamiak B., *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980.

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022.

Filaber J., *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym (wybrane uwagi)*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2009, nr 2.

Hadła A., *Zakres podmiotowy ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2017, z. 9.

Karakala A., *Pojęcie cudzoziemca i ogólna charakterystyka unormowań dotyczących jego statusu* [w:] Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2014.

Konarski M., *Status cudzoziemca w świetle prawa polskiego* [w:] Konarski M., Woch M. (red.), *Z zagadnień nadzoru i kontroli organów władzy publicznej w Polsce*, t. 2, Warszawa 2013.

Kosińska A., Wojtasik P., *Dobrowolny powrót. Regulacje prawne w zakresie polityki powrotowej*, Lublin 2014.

Kumela-Romańska M., *Administracyjnoprawny status cudzoziemca w Polsce*, Warszawa 2017.

Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.

Slany K., *Między przymusem a wyborem. Kontynentalnej zamorskie emigracje z krajów Europy Środkowo-Wschodniej 1939–1989*, Kraków 1995.

Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021.

Wilk J., *Administracyjne prawo osobowe* [w:] Miemiec M. (red.), *Materiałne prawo administracyjne*, Warszawa 2013.

**Decisiveness of Public administration bodies in matters
concerning deportation and obligation to leave the territory of
The Republic of Poland i.e. between security and (in)security
regulated by law**

Abstract

This paper discusses the necessity to review the administrative law regulations concerning the situation of foreigners on the territory of The Republic of Poland. The residence of foreigners alone causes the necessity to balance the interest of the State and the protection of its safety and security versus the international obligations towards the foreigners security.

The main presuppositions is that the foreigners protection may not threaten the national security of The Republic of Poland. Henceforth, the foreigners presenting the attitude or behaving in a way as to violate the applicable legal norms ought to be deported from The Republic of Poland.

Such presupposition ought to be examined by the thorough analysis of administrative law regulations.

Keywords: foreigner, national security, public administration body.