

FORMY OCHRONY CUDZOZIEMCÓW W POLSCE

Wśród cudzoziemców przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej znajduje się grupa osób, która zmuszona została do opuszczenia swojego państwa i poszukiwania schronienia poza jego granicami. Powody opuszczenia państwa obywatelstwa mogą być różne, np.: prześladowanie z powodów politycznych, narodowościowych, rasowych, obca inwazja czy wojna domowa. Tym natomiast, co łączy wszystkie osoby szukające ochrony jest to, że w danym momencie nie mogą bezpiecznie wrócić do swojej ojczyzny. Pomoc udzielana cudzoziemcom w Polsce przybierała coraz to nowe formy: od tradycyjnego azylu terytorialnego, poprzez nadanie statusu uchodźcy, czy wreszcie objęcie ochroną subsydiarną – pobytem tolerowanym lub ochroną czasową. Rozwój form ochrony cudzoziemców w Polsce wynikał z jednej strony z potrzeby objęcie opieką osób, które nie spełniały warunków przewidzianych w konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 roku, czy przesłanek niezbędnych do uzyskania azylu, z drugiej zaś z konieczności harmonizacji prawa polskiego z prawem wspólnotowym. Zjawisko to nie jest polską specyfiką, wręcz przeciwnie – jest odzwierciedleniem rozwiązań ukształtowanych w skali uniwersalnej.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie podstaw prawnych, określenie warunków, jakie ma spełnić jednostka, aby korzystać z określonej formy ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz przedstawienie statusu takiej osoby.

I

Najbardziej tradycyjną i najstarszą formą ochrony cudzoziemców jest azyl terytorialny. Jest to instytucja mające swe źródło w systemach prawa krajowego poszczególnych państw, współczesne bowiem prawo międzynarodowe nie przyznaje jednostce prawa do azylu terytorialnego. Co prawda, art. 14 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 roku przewiduje, iż „każdy człowiek w razie prześladowania ma prawo ubiegać się o azyl i korzystać z niego w innych krajach”¹, a art. 1 De-

1 M. Sykulska: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Gdańsk 1996, s. 221.

klaracji o azylu terytorialnym z 1967 roku upoważnia państwa, w wykonywaniu ich suwerenności, do udzielenia takim osobom azylu, który będzie respektowany przez inne państwa², jednak akty te, będąc rezolucjami Zgromadzenia Ogólnego, nie mają mocy prawnie wiążącej. Przyznanie azylu jest przejawem suwerenności państwa, jest uprawnieniem państwa. Zatem każde państwo określa warunki jego udzielenia i status takiej osoby.

Ani prawo międzynarodowe, ani krajowe nie definiuje pojęcia azylu. Jak uważa J. Jagielski w doktrynie prawniczej brak jest jednego tylko określenia treści tego pojęcia. Autor przyjmuje, iż azyl oznacza przyjęcie cudzoziemca przez określone państwo na własne terytorium i udzielenie mu bezpiecznego schronienia ze względów politycznych lub humanitarnych³.

Azyl został wprowadzony do systemu prawa polskiego już w Konstytucji z 1952 roku⁴. Aktualnie obowiązująca Konstytucja RP z 1997 roku zawiera również odniesienie do tej instytucji. Art. 56 ust. 1 stanowi, iż „cudzoziemcy mogą korzystać z prawa azylu w Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie”⁵. Jak zasadnie podkreśla E. Prandota-Prandecka i A. Haręża, artykuł Konstytucji nie zawiera określenia przesłanek materialnych będących podstawą udzielenia azylu. Odsyła w tym zakresie do ustawy⁶.

J. Białocerkiewicz dostrzega, iż azyl terytorialny na dwie warstwy normatywne:

- 1) norma rangi konstytucyjnej statuująca prawo do azylu (norma skuteczna *erga omnes*),
- 2) indywidualizacja tego prawa poprzez przyznanie konkretnemu cudzoziemcowi prawa azylu na podstawie ustaw i wydanych na ich podstawie przepisów wykonawczych⁷.

Aktualnie obowiązujące przepisy wykonawcze do art. 56 Konstytucji RP znajdują się w Ustawie z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochro-

2 Declaration on Territorial Asylum Adopted by General Assembly resolution 2312 (XXII) of 14 December 1967, http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/o_asylum.htm

3 J. Jagielski, Status prawny cudzoziemca w Polsce, Warszawa 1997, s. 85. Na temat definicji azylu zobacz również: E. Prandota-Prandecka, A. Haręża, Azyl terytorialny (polityczny) jako forma ochrony udzielanej cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane zagadnienia, (w:) A. Błaś, K. Nowacki (red.): Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej, Wrocław 2005, s. 327.

4 Art. 75 stanowił: Polska Rzeczpospolita Ludowa udziela azylu obywatelom państw obcych, prześladowanych za obronę interesów mas pracujących, walkę o postęp społeczny, działalność w obronie pokoju, walkę narodowo-wyzwoleńczą lub działalność naukową. Został on zmieniony w roku 1991 i otrzymał brzmienie: Obywatele innych państw i bezpaństwowcy mogą korzystać z prawa azylu na zasadach określonych ustawą (art. 88), Ustawa z dnia 18 października 1991 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1991, Nr 119 poz. 514. Jak podkreślił J. Jagielski zmiana ta jest odstępstwem od „wyraźnych politycznych konotacji”, J. Jagielski, Status prawny..., s. 88.

5 Dz.U. 1997, NR 78, poz. 483.

6 E. Prandota-Prandecka, A. Haręża, Azyl terytorialny (polityczny) jako forma..., s. 331.

7 J. Białocerkiewicz, Cudzoziemcy w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Toruń 2001, s. 320.

ny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁸. Zgodnie a art. 90 Ustawy, cudzoziemcowi można, na jego wniosek, udzielić azylu w Rzeczypospolitej Polskiej, gdy jest to niezbędne do zapewnienia mu ochrony oraz gdy przemawia za tym ważny interes Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa wprowadza zatem dwie przesłanki, których spełnienie może stanowić podstawę do przyznania azylu: „konieczność zapewnienia ochrony” i „ważny interes Rzeczypospolitej Polskiej”. Pojęcia te nie zostały dotychczas zdefiniowane normatywnie. Pozostawiono w tym względzie dużą swobodę organom administracyjnym. W doktrynie zwraca się uwagę, iż decyzje o udzieleniu azylu opierają się na uznaniu organów państwa⁹. Wskazuje też na to brzmienie art. 90 Ustawy „cudzoziemcowi *można*, na jego wniosek udzielić azylu (...)”. Postępowanie przed organami, pomimo uznaniowego charakteru, powinno jednak respektować normy prawa międzynarodowego, mające charakter *ius cogens*. Do takich norm zaliczymy np. zakaz dyskryminacji z powodu rasy, religii, koloru skóry¹⁰.

Wniosek o azyl może być złożony, kiedy cudzoziemiec już przebywa na terytorium RP, ale także wówczas, gdy jest on jeszcze poza granicami naszego państwa (art. 92 ust. 1 Ustawy).

Ustawa nie określa precyzyjnie statusu osoby, której został udzielony azyl. Akt ten rozstrzyga jedynie dwa zagadnienia. Po pierwsze – cudzoziemcowi, któremu udzielono azylu, udziela się zezwolenia na osiedlenie się i wydaje kartę pobytu¹¹. Jak podkreśla P. Stachańczyk, azyl nie jest samoistnym tytułem prawnym do pobytu¹². Jednak wydanie zezwolenia na osiedlenie się nie wymaga dodatkowego wniosku cudzoziemca¹³. Po wtóre zaś – osoby takiej nie można zobowiązać do opuszczenia terytorium RP i nie może on zostać wydany¹⁴.

Należy w tym miejscu podkreślić, iż cudzoziemiec, któremu udzielono azylu i tym samym zezwolenia na osiedlenie się, korzysta z wielu uprawnień, które przysługują cudzoziemcom posiadającym zezwolenie na osiedlenie się, czyli np. prawa do podjęcia pracy, prowadzenia działalności gospodarczej, podjęcia nauki, prawa do świadczeń z pomocy społecznej na takich samych zasadach jak obywatele polscy¹⁵.

Cudzoziemca pozbawia się azylu, jeżeli:

1) ustały przyczyny, dla których azyl został udzielony;

8 Dz.U. 2006, Nr 234, poz. 1695. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zastąpiła ustawę o cudzoziemcach z 1997 roku.

9 J. Jagielski, Status prawny..., s. 87; E. Prandota-Prandecka, A. Haręża, Azyl terytorialny (polityczny) jako forma..., s. 331.

10 E. Prandota-Prandecka, A. Haręża, Azyl terytorialny (polityczny) jako forma..., s. 332.

11 Art. 90 ust. 2 w zw. z art. 94 ust. 3.

12 P. Stachańczyk, (w:) J. Chlebny (red.), Prawo o cudzoziemcach. Komentarz, Warszawa 2006, s. 550.

13 Jak wyżej, s. 557.

14 Art. 95.

15 Szerzej na temat uprawnień osób posiadających zezwolenie na osiedlenie się zobacz: J. Chlebny, (w:) J. Chlebny, (red.), Prawo o cudzoziemcach. Komentarz, Warszawa 2006, s. 150 i n.; J. Białocerkiewicz, Cudzoziemcy..., s. 322.

- 2) prowadzi on działalność skierowaną przeciwko obronności lub bezpieczeństwa państwa i porządkowi publicznemu (art. 91 ust. 1).

W stosunku do cudzoziemca, którego pozbawiono azylu, może być wydana decyzja o wydaleniu (art. 96), a jak podkreśla P. Stachańczyk, nakazanie opuszczenia terytorium Polski jest obligatoryjne (art. 91)¹⁶. Nakaz taki znajduje się w decyzji o pozbawieniu azylu (art. 91 ust. 2).

Instytucja azylu jest niezwykle rzadko stosowana w praktyce. Być może wynika to z faktu, iż dominującą formą ochrony jest status uchodźcy, w związku z tym cudzoziemcy mają większą świadomość i wiedzę na ten temat. Wpływ na niewielką ilość procedur azylowych może mieć również określenie przesłanek jego nadania, które nie są precyzyjne i jednoznaczne.

Zdarza się, iż postępowanie o udzielenie azylu toczy się równolegle z postępowaniem o nadanie statusu uchodźcy. Co prawda, Ustawa nie odnosi się wprost do takiej sytuacji, ale praktyka, np. w sprawie małżeństwa z Chin, dopuściła taką możliwość¹⁷.

II

Najczęściej stosowaną w Polsce formą ochrony cudzoziemców jest status uchodźcy. Aktualnie źródła prawa uchodźczego wywodzą się z trzech systemów prawa: międzynarodowego, wspólnotowego i krajowego. W sferze uniwersalnego prawa międzynarodowego zasadniczymi źródłami są: Konwencja dotycząca statusu uchodźców podpisana w 1951 roku¹⁸ oraz Protokół dotyczący statusu uchodźców sporządzony w 1967 roku¹⁹. Polska ratyfikowała obie umowy dopiero w 1991 roku, a wiązą one nasz kraj od 27 września. W prawie wspólnotowym należy wymienić głównie Dyrektywę Rady 2004/83/WE²⁰, Dyrektywę Rady 2005/85/WE²¹ oraz Dyrektywę Rady 2003/86/WE²². Dyrektywy wymagają implementacji do systemu prawa krajowego. Źródła prawa polskiego regulujące status uchodźcy to prze-

16 P. Stachańczyk, (w:) J. Chlebny (red.): *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 552.

17 Zobacz szerzej na ten temat: M. Zdanowicz, K. Bagan-Kurluta, *Ekstradycja a prawa człowieka*, (w:) C. Mik (red.), *Prawa człowieka w XXI wieku – wyzwania dla ochrony prawnej*, Toruń 2005, s. 191 i n. W sprawie małżeństwa z Chin toczyło się równolegle postępowanie ekstradycyjne.

18 Dz.U. 1991, Nr 119, poz. 515.

19 Dz.U. 1991, Nr 119, poz. 517.

20 Dyrektywa Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony, Dz.U. L 304 z 30.9.2004, s. 2–2, 12–23.

21 Dyrektywa 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, Dz.U. L 326 z 13.12.2005, s. 13–34.

22 Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin, Dz.U. L 251 z 3.10.2003, s. 12–18.

de wszystkim: art. 56 ust. 2 Konstytucji oraz dział II Ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Pojęcie uchodźcy zostało zdefiniowane w konwencji dotyczącej statusu uchodźców i Protokole dodatkowym i oznacza osobę, która w rezultacie zdarzeń oraz na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajduje się, na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania i nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa²³.

B. Wierzbicki podkreśla, że „uchodźca jest cudzoziemcem, który – w odróżnieniu od innych cudzoziemców – nie ma normalnych powiązań z własnym krajem, (...) co uniemożliwia korzystanie z ochrony jakiegokolwiek państwa. Cechą wyróżniającą uchodźcę jest motywacja powodująca opuszczenie własnego kraju lub motywacja uniemożliwiająca powrót (...)”²⁴.

Uchodźcą zatem może być osoba, która spełnia konwencyjne przesłanki: przebywa poza granicami państwa swojego obywatelstwa i nie korzysta z ochrony tego państwa oraz jest prześladowana lub żywi uzasadnione obawy przed prześladowaniem z powodów wymienionych enumeratywnie w konwencji. Wskazane źródła prawa międzynarodowego nie precyzują użytych pojęć, takich jak np.: „przynależność do określonej grupy społecznej” czy „prześladowanie”, a prawidłowa ich interpretacja ma kluczowe znaczenie dla nadania statusu uchodźcy. Z wyjaśnień UNHCR wynika, iż „w wielu społeczeństwach występują większe lub mniejsze różnice w traktowaniu różnych grup społecznych. Osoby gorzej traktowane w rezultacie tych różnic niekoniecznie są ofiarami prześladowania. Dyskryminacja może być uważana za prześladowanie jedynie w pewnych okolicznościach. Dzieje się tak, gdy formy dyskryminacji prowadzą do następstw o istotnie krzywdzącym charakterze, jak np. poważne ograniczenia prawa do posiadania źródeł utrzymania, prawa do praktykowania religii czy ograniczenia dostępu do normalnie dostępnych instytucji edukacyjnych”²⁵. Również polskie organy orzekające w sprawach uchodźczych wyraźnie rozróżniają dyskryminację od prześladowania²⁶.

²³ Art. 1A ust. 2 Konwencji i art. 1 Protokołu.

²⁴ B. Wierzbicki, Uchodźcy w prawie międzynarodowym, Warszawa 1993, s. 26.

²⁵ Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźcy z 1951 r. oraz Protokołem dodatkowym do niej z 1967 r. Podręcznik, Warszawa 2004, s. 25. Szerzej na temat interpretacji pojęcia uchodźcy zobacz: J. Chlebny, W. Trojan, (w:) J. Chlebny (red.), Prawo o cudzoziemcach. Komentarz, Warszawa 2006, s. 401 i n.; B. Wierzbicki: Uchodźcy w prawie międzynarodowym, Warszawa 1993, s. 28 i n.; B. Wierzbicki, Sytuacja prawna uchodźcy w systemie międzynarodowej ochrony praw człowieka, Białystok 1993, s. 35 i n..

²⁶ M. Zdanowicz, Definicja uchodźcy w orzecznictwie polskich organów rozpatrujących sprawy uchodźcze, *Miscellanea Iuris Gentium* 2004, nr VII, s. 36–37.

Prawo wspólnotowe w Dyrektywie 2004/83/WE precyzuje kluczowe pojęcia użyte w konwencji genewskiej. Artykuł 10 tej Dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie, aby przy ocenie powodów prześladowania, przy nadaniu statusu uchodźcy, wzięły pod uwagę następujące elementy:

- a) pojęcie rasy zawiera w szczególności określenie koloru skóry, pochodzenie lub przynależność do szczególnej grupy etnicznej;
- b) pojęcie religii zawiera w szczególności posiadanie przekonań teistycznych, nieateistycznych i ateistycznych, branie udziału lub jego brak w formalnych praktykach religijnych, prywatnie lub publicznie, zarówno same, jak i wspólnie z innymi, inne działania religijne lub wyrażanie poglądów albo formy indywidualnych lub zbiorowych zachowań wywodzących się lub związanych z wierzeniami religijnymi;
- c) pojęcie narodowości nie jest ograniczone do obywatelstwa lub jego braku, lecz obejmuje w szczególności członkostwo grupy określonej przez kulturalną, etniczną lub językową tożsamość, wspólne pochodzenie geograficzne lub przekonania polityczne lub powiązanie z ludnością w innym państwie;
- d) grupa jest identyfikowana jako szczególna grupa społeczna, jeśli w szczególności:
 - członkowie takiej grupy mają wspólne cechy wrodzone lub wspólne pochodzenie, których nie można zmienić albo mają wspólne cechy lub wierzenia tak ważne dla tożsamości lub świadomości, że nie można zmuszać danej osoby do odstąpienia od nich, i
 - posiada odrębną tożsamość w odpowiednim państwie, to znaczy jest postrzegana jako odrębna od otaczającego społeczeństwa, w zależności od warunków istniejących w państwie pochodzenia, określona grupa społeczna może stanowić grupę opartą na wspólnych cechach związanych z orientacją seksualną. Orientacja seksualna nie może być rozumiana jako obejmująca działania uznawane za przestępcze zgodnie z prawem krajowym Państw Członkowskich: aspekty związane z płcią mogą być brane pod uwagę, nie tworząc same w sobie domniemania o stosowalności niniejszego artykułu;
- e) pojęcie przekonań politycznych w szczególności obejmuje posiadanie opinii, myśli lub przekonań w sprawach związanych z potencjalnymi podmiotami dopuszczającymi się prześladowań określonych w art. 6 oraz w sprawach ich polityki lub metod, bez względu na to, czy wnioskodawca działał zgodnie z tą opinią, myślą lub przekonaniem.

Doprecyzowanie w Dyrektywie 2004/83/WE materialnoprawnych przesłanek nadania statusu uchodźcy zawartych w konwencji z 1951 roku może mieć istotne znaczenie dla zbliżenia praktyki państw. Podejmowane dotychczas działania doprowadziły jedynie do przyjęcia przez UNHCR podręcznika „Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy”, który mógł być traktowany, co najwyżej, jako wytyczna postępowania. Państwa wspólnotowe, w ramach realizacji wspólnej polityki azylowej, stanęły przed olbrzymią szansą ujednolicenia tej polityki i zasad nadawania statusu uchodźcy.

Pozycję prawną cudzoziemca, po nadaniu statusu uchodźcy, określają postanowienia konwencji dotyczącej statusu uchodźcy. Jest to jednak standard minimalny, konwencja w art. 5 dopuszcza możliwość przyznania przez państwo innych praw i korzyści. J. Białocerkiewicz podkreśla, iż konwencja zawiera w swej treści zarówno zasady ogólne, jak i szczegółowe. Do zasad ogólnych zalicza²⁷:

- 1) *non refoulement* (art. 33 ust. 1);
- 2) obowiązek respektowania praw i przepisów oraz środków podjętych w celu utrzymania porządku publicznego (art. 2);
- 3) zakaz dyskryminacji, przy stosowaniu konwencji, ze względu na rasę, religię lub państwo pochodzenia (art. 3);
- 4) prawo państwa do przyznania innych praw i korzyści, niż te, które wynikają z konwencji (art. 5);
- 5) wykonywanie wszelkich wymogów, jakie „w tych samych okolicznościach” spełniają pozostali cudzoziemcy, z wyłączeniem tych, których jako uchodźca spełnić nie może (art. 6);
- 6) prawo do przeniesienia swojego mienia oraz uzyskania dokumentu tożsamości i dokumentu podróży;
- 7) zwolnienie od środków wyjątkowych stosowanych przeciwko osobie, majątkowi lub interesom obywateli obcego państwa (art. 8).

Pewne wątpliwości może wywoływać zaliczenie przez Autora środków administracyjnych zawartych w pkt 6 (czyli wydanie przez państwo dokumentu tożsamości, dokumentu podróży i uprawnienie do przeniesienia minia) do zasad ogólnych.

Zasady szczegółowe, określające status uchodźcy, dotyczą istotnych dla każdej jednostki spraw²⁸. Konwencja określa sferę praw politycznych, ekonomicznych i społecznych uchodźców²⁹.

27 J. Białocerkiewicz, Status prawny cudzoziemca w świetle standardów międzynarodowych, Toruń 1999, s. 176.

28 *Ibidem*, s. 177.

29 J. Jagielski, Status prawny..., s. 103; B. Wierzbicki, Uchodźcy w prawie..., s. 109 i n.; B. Wierzbicki, Uchodźcy, Białystok 1993, s. 62 i n.

Analizowana umowa międzynarodowa wprowadza następujące standardy traktowania uchodźców:

- 1) standard narodowy, polegający na traktowaniu osób, którym przyznano status uchodźcy w odniesieniu do pewnych praw, w taki sposób jak własnych obywateli (np. prawa artystyczne i własność przemysłowa (art.14), dostęp do sądów (art. 16), racjonowanie deficytowych towarów (art. 20), oświata publiczna w zakresie nauczania początkowego (art. 22 ust.1), opieka społeczna (art. 23);
- 2) traktowanie uchodźców w sposób nie mniej korzystny niż w tych samych okolicznościach pozostałych cudzoziemców (np. nabycie mienia ruchomego, nieruchomości (art. 13), samozatrudnienie (art. 18), wykonywanie wolnych zawodów (art. 19), w sprawach dotyczących mieszkań (art. 21), oświata na poziomie ponadpodstawowym (art. 22 ust. 2). Przy czym każde państwo, według swojego uznania, może zapewnić możliwie najbardziej korzystne traktowania, w każdym razie nie mniej korzystne niż to, które w tych samych okolicznościach zostały przyznane innym cudzoziemcom;
- 3) traktowanie zgodnie z klauzulą największego uprzywilejowania, która polega na przyznaniu uchodźcom takich praw, jakie posiada lub będzie posiadała w przyszłości w takich samych okolicznościach grupa cudzoziemców najbardziej uprzywilejowana w danej dziedzinie (np. prawo do stowarzyszania się (art. 15), prawo do wykonywania pracy najmniej (art. 17).

Umowa międzynarodowa ustala minimalny standard traktowania uchodźcy. Każde państwo swoimi regulacjami krajowymi określa prawa i obowiązki cudzoziemca, któremu nadano status uchodźcy. W Polsce szczegółowy zakres uprawnień sprecyzowany został w Ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisach innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 71 wskazanej Ustawy, jednostce, która posiada status uchodźcy, przysługują uprawnienia cudzoziemca, któremu udzielono zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, o ile przepisy ustawy lub innych ustaw nie stanowią inaczej.

Podkreślić w tym miejscu należy, iż w stosunku do uchodźcy przyjęto odmienne rozwiązanie niż w odniesieniu do osoby, której udzielono azylu. Uchodźcy bowiem przysługują uprawnienia cudzoziemca, któremu udzielono zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. Zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami, zezwolenia udziela się każdorazowo na okres niezbędny do realizacji celu pobytu cudzoziemca, nie dłuższy jednak niż dwa lata³⁰. Udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony może nastąpić wielokrotnie³¹. Stąd też karta pobytu wyda-

30 Art. 56 Ustawy o cudzoziemcach z 13 czerwca 2003 r., Dz.U. 2003, Nr 128, poz. 1175 z późn. zm.

31 J. Chlebny, (w:) J. Chlebny (red.), Prawo o cudzoziemcach..., s. 129.

na cudzoziemcowi, który uzyskał status uchodźcy, jest ważna przez okres dwóch lat³². J. Białocerkiewicz podkreśla, iż udzielenie uchodźcy zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony jest rozwiązaniem słusznym, gdyż w przypadku uchodźców znacznie szybciej, niż w przypadku osób poszukujących azylu ustają przesłanki dla jakich status ten nadano³³.

Cudzoziemcowi, któremu nadano status uchodźcy, udziela się pomocy mającej na celu wspieranie procesu jego integracji (art. 70). Szczegółowe zasady takiej pomocy zostały określone w rozdziale 5 Ustawy z 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej³⁴. Niejednokrotnie podkreślano, iż praktyczna realizacja programów integracyjnych często nie jest realizowana skutecznie i nie zawsze przynosi pożądane efekty³⁵. Sytuacja może ulec zmianie w związku z powołaniem Europejskiego Funduszu Uchodźczego. Pozwoli on na udzielenie Państwom Członkowskim Unii Europejskiej pomocy w ponoszeniu ciężarów, wynikających z napływu uchodźców³⁶.

Należy w tym miejscu podkreślić, iż zgodnie z art. 87 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³⁷, uchodźca może wykonywać pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez potrzeby uzyskania zezwolenia na pracę wydawanego przez wojewodę właściwego ze względu na siedzibę pracodawcy.

Przedstawiciele doktryny wskazują, iż zakres praw przyznanych w Polsce osobie, która uzyskała status uchodźcy jest szerszy, niż wynikałoby to z konwencji genewskiej³⁸.

Decyzje o nadaniu statusu uchodźcy nie określają żadnych terminów, na jaki został on przyznany. Uchodźcę można pozbawić statusu, jeżeli zachodzi którakolwiek z okoliczności wymienionych w art. 1 ust. C konwencji genewskiej³⁹, czyli, jeżeli osoba:

- 1) dobrowolnie zwróciła się ponownie o ochronę państwa, którego jest obywatelem, lub

32 Art. 74 ust. 2 pkt 4 Ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

33 J. Białocerkiewicz, *Cudzoziemcy...*, s. 298.

34 Dz.U. 2004, Nr 64, poz. 593 z późn. zm.

35 Szerzej na temat problemów integracyjnych zobacz: A. Bernatowicz, Nie tylko uchodźcy – niedobrowolne migracje do Polski. Próba podsumowania, (w:) *Ochrona uchodźców. Dziesiąta rocznica przystąpienia Polski do Konwencji Genewskiej*, Warszawa 2002, s. 128 i n.; A. Siarkiewicz, Pomoc socjalna i integracyjna dla uchodźców, (w:) *Ochrona uchodźców...*, s. 177 i n.; A. Florczak, Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem, Toruń 2003, s. 240 i n.; M. Ząbek, Problemy adaptacji kulturowej migrantów, (w:) M. Ząbek (red.), *Między piekłem a rajem. Problemy adaptacji kulturowej uchodźców i imigrantów w Polsce*, Warszawa 2002, s. 7 i n.

36 M. Pacek, Polska polityka migracyjna na tle rozwiązań i doświadczeń Unii Europejskiej, *Studia Europejskie*, 2005, nr 4(36), s. 69 i n.

37 Dz.U. z 2004 r. Nr 99 poz. 1001 z późn. zm.

38 J. Białocerkiewicz, Nowe polskie prawo o cudzoziemcach, Toruń 2003, s. 141; K. Skotnicki, Prawa i wolności osób nie posiadających obywatelstwa polskiego, (w:) L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 152–153.

39 Art. 38 ust. 1 Ustawy.

- 2) utraciłszy swoje obywatelstwo ponownie dobrowolnie je przyjęła, lub
- 3) przyjęła nowe obywatelstwo i korzysta z ochrony państwa, którego obywatelstwo przyjęła, lub
- 4) ponownie dobrowolnie osiedliła się w państwie, które opuściła lub poza którego granicami przebywała z powodu obawy przed prześladowaniem, lub
- 5) nie może dłużej odmawiać korzystania z ochrony państwa swojego obywatelstwa, albowiem ustały warunki, w związku z którymi została uznana za uchodźcę, lub
- 6) nie mając żadnego obywatelstwa może powrócić do państwa, w którym miała poprzednio stałe miejsce zamieszkania, ponieważ przestały istnieć okoliczności, w związku z którymi została uznana za uchodźcę.

W decyzji o pozbawieniu statusu uchodźcy określa się termin, z którym następuje utrata tego statusu (art. 38 ust. 2 Ustawy).

III

Subsydiarna forma ochrony cudzoziemców w Polsce została wprowadzona Ustawą z 13 czerwca 2006 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Potrzeba wprowadzenia instytucji pobytu tolerowanego i ochrony czasowej wynikała z kilku przyczyn:

- 1) definicja zawarta w konwencji genewskiej z 1951 roku zawiera zamknięty katalog przesłanek, z powodu których jednostka może otrzymać status uchodźcy. Poza ochroną konwencyjną znajdowały się zatem osoby, które zmuszone były do opuszczenia państwa swojego obywatelstwa, ale z powodów innych niż wskazanych w umowie;
- 2) praktycznej realizacji praw zawartych w konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolnościach z 1950 roku;
- 3) rozwoju prawa wspólnotowego w tej dziedzinie.

Zgodę na pobyt tolerowany, zgodnie z art. 97 ust. 1 Ustawy, udziela się cudzoziemcowi, jeżeli jego wydalenie:

- 1) mogłoby nastąpić jedynie do kraju, w którym zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, w którym mógłby zostać poddany torturom albo nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu lub być zmuszony do pracy lub pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego albo być ukarany bez podstawy prawnej w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz.

284 i 285, z 1995 r., Nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 r., Nr 147, poz. 962 oraz z 2002 r., Nr 127, poz. 1084);

- 2) jest niewykonalne z przyczyn niezależnych od organu wykonującego decyzję o wydaleniu lub od cudzoziemca.

Cudzoziemcowi można udzielić zgody na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli jego wydalenie mogłoby nastąpić jedynie do kraju, do którego wydanie cudzoziemca jest niedopuszczalne na podstawie orzeczenia sądu o niedopuszczalności wydania cudzoziemca albo na podstawie rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości o odmowie jego wydania, uwzględniając przyczynę, z powodu której odmówiono wydania cudzoziemca oraz interes Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁰.

Zgoda na pobyt tolerowany wydawana jest z urzędu i na wniosek w postępowaniu wydaleniovym, w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy, postępowaniu ekstradycyjnym, a także w postępowaniu o pozbawienie statusu uchodźcy albo azylu i wyjątkowo w odrębnym postępowaniu. Jak podkreśla W. Trojan, tylko w przypadku sądowego postępowania ekstradycyjnego wobec cudzoziemca, którego wydanie jest niedopuszczalne na podstawie wyroku sądu lub rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości, zgoda na pobyt tolerowany wydawana jest przez Szefa Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców na wniosek cudzoziemca⁴¹.

Osobie, której udzielono zgody na pobyt tolerowany wydaje się kartę pobytu ważną na okres jednego roku (art. 99 ust. 1 i 2) i korzysta ona ze wszystkich uprawnień, jakie posiada cudzoziemiec przebywający w Polsce na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, chyba że przepisy innych ustaw stanowią inaczej. Najważniejszymi uprawnieniami dla jednostek mających zgodę na pobyt tolerowany są: możliwość podjęcia pracy (bez potrzeby uzyskania zezwolenia na pracę wydawanego przez wojewodę właściwego ze względu na siedzibę pracodawcy), prawo do świadczeń z pomocy społecznej czy prawa w zakresie edukacji.

Cudzoziemcowi, który posiada zgodę na pobyt tolerowany, nie można wydać decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ani decyzji o wydaleniu⁴².

Wśród osób korzystających z pobytu tolerowanego w Polsce znaczącą grupę stanowią Czecheni, obywatele Federacji Rosyjskiej.

Zgodę na pobyt tolerowany cofa się, jeżeli:

- 1) ustanie przyczyna, dla której została ona udzielona;

40 Art. 97 ust. 2 Ustawy.

41 W. Trojan, (w:) J. Chlebny (red.), *Prawo o cudzoziemcach...*, s. 587.

42 Art. 101 Ustawy.

- 2) cudzoziemiec dobrowolnie zwrócił się o ochronę do władz kraju pochodzenia;
- 3) cudzoziemiec opuścił na stałe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) dalsze jej obowiązywanie mogłoby spowodować poważne zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo bezpieczeństwa i porządku publicznego⁴³.

IV

Ostatnia z omawianych form pomocy – ochrona czasowa cudzoziemców – ma zastosowanie w przypadku masowego ich napływu.

Instytucję czasowej ochrony cudzoziemców reguluje Ustawa z 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami⁴⁴.

Zgodnie z art. 106 ust. 1 Ustawy, cudzoziemcom masowo przybywającym do Rzeczypospolitej Polskiej, którzy opuścili swój kraj pochodzenia lub określony obszar geograficzny, z powodu obcej inwazji, wojny, wojny domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka, można udzielić ochrony czasowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez względu na to, czy ich przybycie miało charakter spontaniczny, czy też było wynikiem pomocy udzielonej im przez Rzeczpospolitą Polską lub społeczność międzynarodową.

Ochrony czasowej udziela się na podstawie i w granicach określanych w decyzji Rady Unii Europejskiej (art. 107). Jak podkreśla W. Trojan, jest to realizacja zasady solidarności pomiędzy państwami członkowskimi UE⁴⁵. I. Wróbel wskazuje, że ochrona tymczasowa opiera się na decyzji politycznej Rady Unii Europejskiej i/lub rządów poszczególnych państw członkowskich, bazującej na zbiorczej analizie sytuacji, nie zaś na zindywidualizowanej ocenie konkretnych przypadków⁴⁶. Cudzoziemcy, którzy nie zostaną objęci decyzją Rady UE mogą podlegać ochronie na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów (art. 107 ust. 2).

43 Art. 102 ust. 1.

44 Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, Dz.U. L 212 z 7.8.2001, s. 12–23.

45 W. Trojan, (w:) J.Chlebny (red.), *Prawo o cudzoziemcach...*, s. 594.

46 I. Wróbel, *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 239.

Ochrona czasowa, jak wskazuje sama nazwa, ma ograniczony zakres trwania i jest udzielana do chwili, gdy możliwy stanie się powrót cudzoziemców do uprzedniego miejsca ich zamieszkania, jednakże nie dłużej niż na okres roku. Jeżeli po upływie roku nie ustaną przeszkody do bezpiecznego powrotu cudzoziemców do uprzedniego miejsca ich zamieszkania, okres ochrony czasowej przedłuża się o dalsze 6 miesięcy, jednak nie więcej niż dwa razy⁴⁷.

Cudzoziemcowi korzystającemu z ochrony czasowej zapewnia się zakwaterowanie, wyżywienie oraz opiekę medyczną (art. 111). Osoba taka może, bez potrzeby uzyskiwania zezwolenia, podjąć pracę i działalność gospodarczą na zasadach określonych w Ustawie z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (art. 116).

W. Trojan wskazuje, iż ustawa nie odnosi się do sytuacji cudzoziemca, który decyduje się na wystąpienie o nadanie statusu uchodźcy. Natomiast art. 17 Dyrektywy Rady 2001/55/WE jednoznacznie wskazuje, iż osoby korzystające z tymczasowej ochrony muszą mieć zapewnioną możliwość złożenia wniosku o udzielenie azylu w dowolnym czasie⁴⁸.

Rozpatrywanie wniosku o azyl, które nie zostało zakończone przed wygaśnięciem okresu tymczasowej ochrony, zostaje ukończone po upływie tego okresu (art. 17 ust. 2 Dyrektywy).

Po zakończeniu okresu ochrony czasowej podejmowane są działania mające na celu umożliwienie powrotu cudzoziemcom (art. 118 ust. 1 Ustawy). Zdaniem I. Oleksiewicz, ochronę czasową powinno się zakończyć, jeżeli w okolicznościach, które zmusiły ludzi do ucieczki, zaszła radykalna zmiana. Wówczas dopiero może być rozpoczęta repatriacja⁴⁹.

* * *

Cudzoziemcy przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mogą korzystać z jednej ze czterech form ochrony. Instytucje te posiadają odmienne źródła regulacji. Azyl jest formą ochrony wykształconą przez prawo krajowe i wyłącznym uprawnieniem państwa jest określenie przesłanek jego przyznania i statusu azylanta. Instytucja uchodźcy wywodzi się z prawa międzynarodowego, które wskazuje warunki objęcia cudzoziemca ochroną i minimalny standard traktowania takiej osoby. Coraz częściej prawo wspólnotowe, respektując prawnomiędzynarodowy porządek prawny w tej dziedzinie, stara się ujednolicić i rozwinąć współpracę państw w tym zakresie. Największy wpływ prawa wspólnotowego jest jednak widoczny w odnie-

47 Art. 106 ust. 2 i 3.

48 W. Trojan (w:) J. Chlebny (red.), *Prawo o cudzoziemcach...*, s. 594.

49 I. Oleksiewicz, *Uchodźcy w Unii Europejskiej aspekty prawne i polityczne*, Bydgoszcz–Rzeszów 2006, s. 170.

sieniu do ochrony czasowej. Decyzja o jej przyznaniu może być przecież podjęta przez Radę Unii Europejskiej.

Ukształtowany obecnie w Polsce system ochrony cudzoziemców obejmuje pomocą różne grupy potrzebujących. Najliczniej z opieki naszego państwa korzystają uchodźcy. Doświadczenia ostatnich lat potwierdziły też zasadność i celowość wprowadzenia do systemu ochrony instytucji pobytu tolerowanego. Azyl nie ma w praktyce większego znaczenia. Dotychczas nie wykorzystano też ochrony czasowej, ale sama koncepcja tej formy pomocy jest bardzo trafna. Przyjęte w Polsce formy ochrony cudzoziemców należy ocenić pozytywnie, omówione instytucje zapewniają skuteczną ochronę rosnącej liczbie cudzoziemców przyjeżdżających do Polski.