

Lublin, 04.05.2026

Sygn. IPP-TS-1/5/2026

DP-WLM.0231.14.2026.JW

Czesław Mroczek
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i
Administracji

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na zaproszenia do składania uwag dotyczących nowelizacji rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie obecności przedstawicieli organizacji pozarządowych w toku działań związanych z doprowadzeniem cudzoziemca do granicy albo do portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego zostaje doprowadzony przedstawiam poniżej stanowisko Instytutu na rzecz Państwa Prawa – organizacji, która najczęściej w ostatnich latach uczestniczyła w monitorowaniu operacji powrotowych.

1. Dostrzegamy pilną potrzebę zapewnienia skutecznego systemu monitorowania operacji powrotowych.
2. Potrzebę tę dostrzegła Komisja Europejska nakazując Polsce już w trakcie ewaluacji dorobku Schengen przeprowadzonej w 2019 roku naprawienie fasadowego systemu monitoringu przymusowych powrotów.
3. Rada wydała w dniu 17 lipca 2020 r. decyzję wykonawczą nr 9768/20 ustanawiającą zalecenie w sprawie **wyeliminowania niedociągnięć stwierdzonych** w toku przeprowadzonej w 2019 r. oceny stosowania przez Polskę dorobku Schengen **w dziedzinie powrotów**. Wezwała ona Polskę, aby zapewnić odpowiednie ramy prawne, finansowe i organizacyjne, w tym w zakresie wymiany istotnych informacji, w celu wprowadzenia skutecznego systemu monitorowania powrotów przymusowych, zgodnie z art. 8 ust. 6 dyrektywy 2008/115/WE.
4. W 2024 roku Komisja ponownie przeprowadziła ewaluację dorobku Schengen w zakresie powrotów i w pkt 16 ponownie zawarła **powtórnią rekomendację wzywającą Polskę do stworzenia skutecznego systemu monitoringu operacji powrotowych**. Określiła również precyzyjnie, co powinno zostać

wdrożone, aby mechanizmy skutecznego systemu monitoringu powrotowych spełniały warunki określone w art. 8 ust. 6 dyrektywy 2008/115/WE. Wśród nich były:

- a. ustanowienie ram umożliwiających odpowiednie finansowanie i planowanie działalności podmiotów monitorujących;
 - b. zwiększenie częstotliwości działań monitorujących;
 - c. dalsze usprawnienie systematycznego i terminowego przekazywania informacji podmiotom monitorującym, w szczególności informacji o szczególnych potrzebach (wrażliwości) obywateli państw trzecich objętych procedurą przymusowego powrotu;
 - d. rozszerzenie zakresu działań monitorujących tak, aby obejmowały wszystkie rodzaje i etapy operacji przymusowego powrotu;
 - e. ustanowienie przejrzystego systemu sprawozdawczości.¹
5. W literaturze podkreśla się fasadowość systemu monitoringu powrotów przymusowych w Polsce, co wybrzmiewa w opracowaniu zespołu Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego (*„Poland does not seem to promote effective monitoring of the return operations. Indeed, identifying four NGOs to perform these tasks may seem like a policy choice promoting transparency. However, since it is not accompanied by any financial incentives (it is not a delegated task supported by subsidies or grants), the monitoring is a facade, probably masking unwillingness to be monitored”*).²
6. Projektowana zmiana skracająca terminy zawiadamiania organizacji monitorujących i zgłaszania się organizacji do udziału w monitoringu **nie rozwiązuje żadnego z problemów zauważonych przez Komisję Europejską i badaczy analizujących polski model monitoringu powrotów przymusowych**. Co więcej można ją nawet uznać za próbę skrócenia wszystkich terminów zawiadamiania o planowanych operacjach, gdyż nie nakłada na organy SG obowiązku zawiadamiania podmiotów monitorujących niezwłocznie po ustaleniu terminu planowanej operacji.
7. Instytut na rzecz Państwa Prawa uważa, że uzasadnienie potrzeby nowelizacji operacjami realizowanymi w - jak to określa projektodawca - „trybie

¹ a. putting in place a framework that allows for sufficient financing and programming of the monitoring entities; b. increasing the frequency of the monitoring activity; c. further enhancing the systematic and timely provision of information to the monitoring entities, in particular information on vulnerabilities of third-country nationals subject to a forced-return procedure; d. expanding the scope of the monitoring activities to cover all types and stages of forced-return operations; e. establishing a transparent reporting system; 2024 Schengen Evaluation of Poland: https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/aa985c3b-2c11-47e7-99e3-a7459e7c2bc8_en?filename=Schengen%20evaluation%20of%20Poland.pdf

² A. Trylińska, T. Sieniow, M. PAchocka, M. Krępa, D. Wach, Legal and Policy Infrastructures of Returns in Poland - Country Dossier (WP2), dostępny na stronie https://www.returnmigration.eu/countries_poland oraz <https://zenodo.org/records/10913388>.

niecierpiącym zwłoki i ad hoc niezwłocznie po [cudzoziemca] zatrzymaniu ” jest bardzo nieprecyzyjne. Mieliśmy już zresztą taki przypadek w przeszłości, gdy cudzoziemiec pozbawiony wolności od 8 miesięcy (w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców lub areszcie) został wydany „w trybie ad hoc, niecierpiącym zwłoki ze względu na niedawne zatrzymanie”. Uważamy więc, że projektowana zmiana może być wykorzystywana w sposób niezgodny z wolą projektodawcy, pozwalając na zawiadomienia organizacji pozarządowych monitorujących powroty w czasie dni wolnych od pracy i poza godzinami pracy biura, gdy trudno sobie wyobrazić podjęcie decyzji w ciągu godziny od (nieuświadomionego) zawiadomienia. Polskie prawo zezwala na zatrzymanie osoby bez zgody sądu na 48 godzin. Stąd wydaje nam się, że dotychczasowy tryb zawiadamiania na min. 24 godziny przed rozpoczęciem operacji jest niezbędnym minimum pozwalającym zarówno na podjęcie decyzji o wykonaniu decyzji powrotowej, jak i samo jej wykonanie. Skrócenie tego terminu może sprawiać wrażenie podejmowania ważkich rozstrzygnięć o wykonaniu decyzji powrotowych w sposób pospieszny i niefrasobliwy, bez zachowania gwarancji proceduralnych.

8. Projektodawca uzasadnia potrzebę wprowadzenia zmian próbą „*uszczelnienia systemu uwzględniając przypadki doprowadzeń „ad hoc”, co oznacza doprowadzenia realizowane niezwłocznie po zatrzymaniu cudzoziemca, na podstawie art. 329 ustawy o cudzoziemcach*”. Tymczasem przepis art. 329 ustawy o cudzoziemcach nie wskazuje przypadków realizacji decyzji w trybie „ad hoc”. **Dotyczy on natomiast wszystkich przymusowych powrotów** (wykonywania decyzji, w których nie określa się dobrowolnego terminu powrotu). Rodzi to ryzyko, że każdą decyzję powrotową (poza tymi gdzie określono termin dobrowolnego powrotu) można będzie wykonać w trybie „ad hoc”. Jest to szczególnie niepokojące w związku z zauważoną zmianą praktyki organów SG, wydających nagminnie decyzje z rygiorem natychmiastowej wykonalności nawet przypadku popełnienia przez cudzoziemców stosunkowo drobnych wykroczeń, które nie są przestępstwami, bez zbadania indywidualnego zagrożenia, jakie wiąże się z obecnością cudzoziemca w Polsce. Wykonanie niezwłoczne decyzji będzie wtedy wzmacniać (patologiczne w naszej ocenie) praktyki skracania terminów w których przysługuje cudzoziemcowi prawo skorzystania z gwarancji proceduralnych zawartych w art. 13 dyrektywy 2008/115.
9. Projektowana zmiana nie wyjaśnia precyzyjnie, z jakiego powodu do momentu wykonania decyzji powrotowej zostało mniej niż 24 godziny. Może to więc prowadzić do usprawiedliwiania opieszałości organów SG w zawiadamianiu organizacji monitorujących/
10. Nawet gdyby traktować propozycję zawiadamiania organizacji monitorujących na dwie godziny przed rozpoczęciem powrotu za podejmowaną w dobrej wierze, trudno sobie wyobrazić, aby podmioty monitorujące były w stanie w ciągu 120 minut dotrzeć do miejsca, w którym operacja powrotowa się

rozpoczyna³. Nie można więc tej propozycji nazwać inaczej niż wzmocnieniem fasadowości systemu, od dawna oficjalnie nieakceptowanego przez Komisję Europejską i Radę UE.

11. W związku z uwagami podniesionymi powyżej Instytut na rzecz Państwa Prawa zauważa, że pokrętnie i nieprawdziwie jest uzasadnienie zmian w w/w Rozporządzeniu, w którym czytamy:

- *„Proponowane zmiany pozytywnie wpłyną na realizację postulatu zapewnienia skutecznego systemu monitoringu, wynikającego z art. 8 ust. 6 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r.”*
- *„Projekt rozporządzenia nie wymaga przedłożenia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.”*
- *„Przedmiotowy projekt nie jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej”.*

Przeciwnie. Trudno sobie wyobrazić projekt aż tak niezgodny z literą i duchem dyrektywy 2008/115 nakładającej na państwa członkowskie UE obowiązek **„zapewnienia skutecznego systemu monitorowania powrotów przymusowych”**.

Korzystając z możliwości wyrażenia opinii na temat proponowanych zmian, Instytut na rzecz Państwa Prawa w pełni podziela rekomendacje Komisji Europejskiej po ewaluacjach dorobku Schengen w Polsce przeprowadzonych w 2019 i 2024 roku. Najwyraźniej Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji błędnie odczytał intencje organów Unii Europejskiej. Zaproponował zmiany pogłębiające zidentyfikowane problemy. Dotychczasowy system monitoringu był nieskuteczny i fasadowy. Skrócenie terminów przewidzianych w Rozporządzeniu jest krokiem oddalającym nas do naprawy znanych od lat problemów, podobnie jak zabicie termometru nie prowadzi do poprawy stanu zdrowia pacjenta.

Kończąc, chciałem w imieniu Instytutu na rzecz Państwa Prawa, który zebrał wiele doświadczeń w trakcie obserwacji operacji powrotowych polskich i realizowanych przez Agencję Frontex, zaproponować wsparcie przy tworzeniu rzeczywistego, a nie fasadowego systemu monitoringu powrotów przymusowych.

³ Przypomina nam się przypadek zawiadomienia Instytutu na rzecz Państwa Prawa o operacji powrotowej, na 6 minut przed jej rozpoczęciem w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców w Przemyślu. Operacja ta dotyczyła wykonania decyzji wydanej kilka minut wcześniej, przez Komendanta Placówki Straży Granicznej w Korczowej z dnia 31.10.2023 r. - nr decyzji: 05-185/111/D-ZDP/2023. Cudzoziemiec nie popełnił w Polsce żadnego czynu zabronionego.

Z poważaniem,



Dr Tomasz Sieniow

Prezes Zarządu Fundacji

Do wiadomości:

1. Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce
2. FRONTEX Fundamental Rights Officer
3. IOM Poland
4. Rzecznik Praw Obywatelskich w Polsce
5. CoE Commissioner for Human Rights