



Warszawa, 22.02.2005 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

RPO-497459-IX-1501/05/TO

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

**Pan
Bogdan Bujak**

**Przewodniczący Sejmowej
Komisji Administracji
i Spraw Wewnętrznych**

W związku z faktem, iż w Sejmie trwają obecnie prace związane z nowelizacją ustawy o cudzoziemcach, po zapoznaniu się z rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3333), Rzecznik Praw Obywatelskich postanowił poddać pod rozagę możliwość wprowadzenia zmiany do w/w projektu ustawy.

Wątpliwości Rzecznika wzbudziła zasadność pobierania opłaty skarbowej od cudzoziemców, małżonków obywateli polskich od zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (art. 10 pkt 2 projektu cyt. ustawy). Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. k ustawy z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej (tj. Dz.U. z 2004 r. Nr 253 poz. 2532) nie podlegają opłacie skarbowej podania i załączniki do podań, czynności urzędowe, zaświadczenia, **zezwoleń** oraz dokumenty stwierdzające ustanowienie pełnomocnika oraz ich odpisy (wypisy) w sprawach pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i **członków ich rodzin** na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Powyższa norma swoim zakresem obejmuje między innymi małżonków - cudzoziemców pochodzących z tzw. krajów trzecich. Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 141 poz. 1180 ze zm.) w art. 2 pkt 2 lit. a określiła członka rodziny jako nieposiadającą obywatelstwa polskiego osobę pozostającą z obywatelem Unii w związku małżeńskim uznawanym przez przepisy obowiązujące w Rzeczypospolitej Polskiej.

Natomiast art. 4 ust.1 oraz 9 ustawy o opłacie skarbowej wskazuje, iż obowiązek zapłaty opłaty skarbowej ciąży na osobach fizycznych, osobach prawnych i jednostkach organizacyjnych niemających osobowości prawnej, jeżeli wystawiają (sporządzają) dokumenty, składają podania i załączniki do podań albo jeżeli na ich wniosek dokonuje się czynności urzędowych lub wydaje zaświadczenia lub **zezwoenia**. Powyższy obowiązek ciąży oczywiście na cudzoziemcach spoza UE będących małżonkami obywatela polskiego. Szczegółowy wykaz przedmiotów opłaty skarbowej, wysokość stawek opłaty skarbowej od poszczególnych jej przedmiotów oraz zwolnień określa tabela stanowiąca załącznik do ustawy. Zgodnie z częścią IV pkt 2 cyt. załącznika od zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony pobiera się opłatę w wysokości 300 zł.

Implementacja dyrektywy Rady UE z dnia 15 października 1968 r. Nr 68/360/EWG, (która formalnie zostanie uchylona przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady UE z dnia 29 kwietnia 2004 r. Nr 2004/38/WE po upływie 2 lat od wejścia w życie tej ostatniej - art. 5 ust. 2 nowej dyrektywy zawiera identyczne postanowienie dotyczące zwolnienia od opłat za wydanie wizy w tym szczególnym przypadku) w odniesieniu do zwolnienia z opłaty skarbowej spowodowało nieuzasadnione różnicowanie cudzoziemców - małżonków obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz cudzoziemców - małżonków obywateli polskich. Celem wymienionej dyrektywy było „(...) zniesienie wciąż istniejących ograniczeń dotyczących przepływu osób i pobytu wewnątrz Wspólnoty (...)”. Jednak aby powyższy cel został spełniony „(...) zasady stosowane do pobytu powinny na tyle, na ile to możliwe, zrównać status pracowników z innych Państw Członkowskich i członków ich rodzin ze statusem własnych obywateli (...)” W omawianej sytuacji uprzywilejowano obywateli Państw Członkowskich i członków ich rodzin zwalniając ich z opłaty skarbowej od zezwolenia na pobyt, natomiast zapomniano o własnych obywatelach, a właściwie o małżonkach obywateli polskich będących cudzoziemcami spoza Unii Europejskiej. Wskazany w preambule w/w dyrektywy zapis dotyczący zrównania statusu obywateli UE z obywatelami RP w przedmiotowej sprawie został pominięty podczas prac legislacyjnych nad ustawą. Jeżeliby bowiem trzymać się celu wydania dyrektywy należałoby opłatą skarbową obciążyć obywateli UE, co jest niemożliwe ponieważ sprzeciwiałoby się to treści aktu, który zakłada zwolnienie powyższych podmiotów z takich opłat. Logicznym zatem jest stwierdzenie, że jeżeli nie można pobierać opłat od obywateli Wspólnoty i ich rodzin, a zasady stosowane do pobytu tychże obywateli oraz członków ich rodzin powinny być zrównane ze statusem własnych obywateli, to powinno się zwolnić członków rodzin obywateli polskich (w tym przede wszystkim małżonków) z obowiązku ponoszenia wskazanych opłat. W tym zakresie implementację powyższej dyrektywy do krajowego porządku prawnego nie można uznać za zupełną.

Reasumując, aby uczynić zadość obowiązkowi dostosowania krajowych przepisów dotyczących zwolnienia z opłat skarbowych do porządku prawnego Unii Europejskiej należałoby w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o opłacie skarbowej dodać zapis, który zwalnia członków rodziny obywatela polskiego, niebędących obywatelami żadnego z Państw Członkowskich z obowiązku ponoszenia opłaty skarbowej z tytułu pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tj. Dz. U z 2001 r. Nr 14 poz. 147) proszę Pana Przewodniczącego o wzięcie pod uwagę proponowanych zmian w w/w zakresie, w trakcie obecnie trwających prac nad nowelizacją ustawy o cudzoziemcach, ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, w tym ustawy o opłacie skarbowej.

/-/

Warszawa, dnia 19 listopada 2004 r.

Opinia prawna
do projektu ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach i ustawy o udzielaniu
cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych
innych ustaw,
zawartego w druku nr 3333

I

Projekt ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, zawarty w druku sejmowym nr 3333, ma na celu - zgodnie z uzasadnieniem – dostosowanie krajowego porządku prawnego do aktualnego stanu prawa Unii Europejskiej w zakresie problematyki cudzoziemców.

Projekt dokonuje nowelizacji następujących ustaw:

- 1) ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. nr 128, poz. 1175 z późn. zm.),
- 2) ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 128, poz. 1176 z późn. zm.),
- 3) ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r., nr 167, poz. 1758),
- 4) ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. nr 28, poz. 353 z późn. zm.),
- 5) ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. nr 87, poz. 960 z późn. zm.),
- 6) ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. nr 65, poz. 385 z późn. zm.),
- 7) ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jednolity Dz. U. z 1998 r., nr 7, poz. 25 z późn. zm.),
- 8) ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 1996 r. nr 67, poz. 329 z późn. zm.),
- 9) ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (tekst jednolity Dz. U. z 2002 r., nr 21, poz. 204 z późn. zm.),
- 10) ustawy z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. nr 86, poz. 960 z późn. zm.),
- 11) ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w

zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz. U. nr 67, poz. 679 z późn. zm.),

- 12) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 z późn. zm.),
- 13) ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. nr 135, poz. 1268 z późn. zm.),
- 14) ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. nr 228, poz. 2255 z późn. zm.),
- 15) ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. nr 64, poz. 593 z późn. zm.),
- 16) ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. nr 99, poz. 1001),
- 17) ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. nr 173, poz. 1807),
- 18) ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. nr 210, poz. 2135).

Zgodnie z uzasadnieniem, w projektowanej nowelizacji do krajowego porządku prawnego wdrażane są postanowienia następujących aktów prawa UE:

- 1) dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz. Urz. UE L 251 z 3.10.2003),
- 2) dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich, będących rezydentami długoterminowymi (Dz. Urz. UE L 016, z 23.01.2004),
- 3) dyrektywy Rady 2003/110/WE z dnia 25 listopada 2003 r. w sprawie pomocy w przypadkach tranzytu do celów deportacji drogą powietrzną (Dz. Urz. WE L 321 z 6.12.2003),
- 4) dyrektywy Rady 2004/81/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub podlegali działaniom ułatwiającym nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi władzami (Dz. Urz. UE L 261 z 6.08.2004),
- 5) dyrektywy Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (Dz. Urz. UE L 031 z 6.02.2003),
- 6) dyrektywy 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.Urz. WE L 212 z 7.08.2001).

Do najważniejszych zmian wprowadzanych w projekcie ustawy należy zaliczyć:

- możliwość przekraczania granicy przez cudzoziemców będących członkami załóg statków morskich w celu zejścia na ląd i pobytu w granicach miasta portowego na podstawie przepustek,
- uwzględnienie szczególnej pozycji ofiar handlu ludźmi i przyznanie im dodatkowych uprawnień,
- wprowadzenie przepisów dotyczących prawa do łączenia rodzin,
- wprowadzenie nowej instytucji zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE,
- uregulowanie kwestii tranzytu cudzoziemca drogą powietrzną,
- zmiana przepisów dotyczących wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Polski jest niepożądany oraz
- wprowadzenie przepisów umożliwiających bezpośrednio stosowanie rozporządzeń wspólnotowych, w szczególności rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego do rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego.

Nie ulega wątpliwości, że istnieje konieczność ustawowego uregulowania ww. kwestii, co wynika w szczególności z polskich zobowiązań w związku z członkostwem Polski w UE. **Zakres projektowanej regulacji nie budzi zastrzeżeń.**

Pozytywnie należy ocenić fakt uwzględnienia w jednym projekcie wszystkich aktów prawa UE z omawianego zakresu, wydanych od 2003 r. Mimo, iż w niektórych przypadkach termin wdrożenia wyznaczono na rok 2006, to jednak przyjęcie takiego rozwiązania spowoduje, że nie będzie konieczności procedowania w przyszłości nad kolejnymi projektami nowelizacji ww. ustaw w tym zakresie.

Projekt nowelizacji moim zdaniem nie zawiera rozwiązań, które naruszałoby podstawowe zasady ustrojowe, zawarte w Konstytucji RP. Nie narusza również zasady niedziałania prawa wstecz i przewiduje bardzo dalekie terminy wejścia w życie ustawy (art. 22), umożliwiając dokładne zapoznanie się z przygotowywanymi przepisami w

szczególności przez organy je stosujące.

W uzasadnieniu do projektu wyjątkowo szczegółowo i dokładnie wyjaśniono wszystkie proponowane zmiany, jak również oszacowano jej skutki finansowe, obciążające budżet państwa. Dołączono również ocenę skutków regulacji, w której opisano przeprowadzone konsultacje, w szczególności z Helsińską Fundacją Praw Człowieka. Do projektu ustawy dołączono również projekty odpowiednich aktów wykonawczych.

II

1. Projekt ustawy dokonuje nowelizacji wielu ustaw. Zgodnie z § 92 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" wyraźnie wskazano, że jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę. Odstąpienie od tej zasady jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach. Stosowanie zasad techniki prawodawczej powinno zapewnić w szczególności spójność i kompletność systemu prawa oraz przejrzystość tekstów normatywnych aktów prawnych.

W przypadku ustawy zawartej w druku nr 3333 nowelizacja tak wielu ustaw w jednym projekcie nie budzi wątpliwości z punktu widzenia spójności systemu prawa. Zmiany wprowadzane w ustawach wymienionych w art. 1 i 2 (ustawa o cudzoziemcach oraz ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP) są ściśle ze sobą związane ze względu na charakter prawny nowych instytucji w obszarze prawa cudzoziemców. Z kolei po wnikliwej analizie zmian wprowadzanych w art. 3-18 projektu ustawy należy stwierdzić, że wynikają one wyłącznie ze zmian wprowadzanych w art. 1-2 projektu.

2. Poszczególne przepisy projektu ustawy nie są oczywiście sprzeczne z postanowieniami Konstytucji. W uzasadnieniu do projektu na str. 132 wyjaśniono wyłączone spod właściwości sądów administracyjnych spraw wiz wydawanych przez konsulów. Powołano się przy tym na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2000 r. (sygn. P.12/99), który orzekł o zgodności podobnego rozwiązania w ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z art. 45 Konstytucji RP. Nie ma wątpliwości, że art. 37

ust. 2 Konstytucji pozwala na wprowadzenie w ustawie wyłączeń od praw i wolności przewidzianych w Konstytucji w odniesieniu do cudzoziemców.

3. Projekt ustawy nie powinien wywołać szkodliwych skutków społecznych czy gospodarczych. W sposób konkretny reguluje kwestię kompetencji i odpowiedzialności za należyte wykonanie jej przepisów. Nie zawiera również moim zdaniem przepisów korupcyjnych.
4. Niektóre z wprowadzanych zmian mają również charakter redakcyjny i porządkowy.

Do takich przykładowo należy usunięcie w art. 15 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach z listy umów o uproszczonym przekraczaniu granicy, które przestały obowiązywać. Ponadto poprawiono nieprawidłowe odwołania do przepisów ustawy (jak np. w art. 48 ust. 1 pkt. 1 czy też w art. 55 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach i in.)

5. Jedyne nieliczne kwestie w projekcie budzą drobne wątpliwości. Tak jest np. w odniesieniu do art. 15a ust. 7 ustawy o cudzoziemcach (art. 1 pkt. 7 projektu), który stanowi, że **ważność przepustki może zostać przedłużona na okres nie dłuższy niż kolejne 15 dni**. Czy w przypadku, gdy nieprzewidziane przedłużenie się postoju statku morskiego będzie trwało dłużej niż kolejne 15 dni, trzeba będzie wystąpić o nowe przepustki?
6. Projekt pod względem zasad techniki prawodawczej skonstruowany jest poprawnie. W szczególności dotyczy to zasad konstrukcji ustawy, adekwatności tytułu ustawy do jej treści, formułowania delegacji ustawowych oraz sposobu zredagowania przepisów przejściowych, dostosowujących i końcowych.

W zakresie **kwestii legislacyjnych** można jedynie zgłosić bardzo drobne **uwagi**.

a) Wątpliwości moje budzi odwołanie w art. 33 ust. 1 pkt. 4 ustawy do przepisów Decyzji ramowej Rady z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi.

Nie kwestionując absolutnie konieczności wydania wizego pobytowego w trybie art. 33 cudzoziemcowi, co do którego zachodzi przypuszczenie, że jest ofiarą handlu ludźmi, pragnę zwrócić tylko uwagę na charakter legislacyjny tego bardzo ogólnego odwołania.

W uzasadnieniu do projektu powołano się na pkt 3 preambuły do ww. decyzji

ramowej. Moim zdaniem nie jest to właściwe odesłanie, bowiem w pkt 3 teże preambuły znajduje się bardzo szerokie i mało precyzyjne sformułowanie, iż “handel ludźmi obejmuje poważne naruszenia podstawowych praw człowieka i ludzkiej godności, a także bezwzględne praktyki takie jak wykorzystywanie i oszukiwanie osób szczególnie wrażliwych, jak też użycie siły, zastraszanie, więzienie za długi i przymus”. Dopiero przepisy decyzji ramowej określają, co należy uważać za przestępstwa dotyczące handlu ludźmi (w szczególności art. 1 decyzji ramowej).

Decyzja ramowa powinna zostać wdrożona do polskiego porządku prawnego na prawie takich samych zasadach jak dyrektywa (wynika to z art. 35 Traktatu o Unii Europejskiej). Czy nie byłoby właściwe zatem odwołanie się do odpowiednich przepisów prawa polskiego, wdrażających ww. decyzję ramową?

b) Poprawy i ponownego sprawdzenia wymagają miejsca publikacji niektórych wymienionych w projekcie ustaw. Przykładowo w nowelizowanym art. 57 ust. 1 pkt. 7 ustawy o cudzoziemcach nastąpił błąd w odesłaniu do ustawy o chorobach zakaźnych – nowelizacja z 2004 r. opublikowana była w Dz. U. nr 96 (a nie 95) poz. 959 (a nie 969).

Ponadto, niektóre ustawy były dodatkowo znowelizowane zapewne już po przygotowaniu przedłożonego projektu i należy uwzględnić również te nowelizacje. Dotyczy to np. ustawy o szkolnictwie wyższym (nie uwzględniono nowelizacji z Dz. U. z 2004 r. nr 179, poz. 1845) czy też ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty (dodatkowa nowelizacja – Dz. U. z 2004 r. nr 210, poz. 2135). Ustawa nowelizowana w art. 18 projektu również została już opublikowana (Dz. U. Nr 210, poz. 2135).

Należy zatem w trakcie prac nad ustawą ponownie sprawdzić przepisy projektu pod kątem publikacji.

c) Należy również poprawić miejsce publikacji dyrektyw wspólnotowych w przypisie 1) ustawy. Z dniem wejścia w życie Traktatu nicejskiego oficjalny publikator WE zmienił tytuł i nosi obecnie nazwę Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (a nie Wspólnot). Poza dyrektywą 2001/55/WE, pozostałe dyrektywy ukazały się w Dz. Urz. UE.

7. Uzasadnienie projektu ustawy jest szczegółowe i starannie przygotowane, niemniej pragnę wskazać na drobne kwestie, które nie mają wpływu na pozytywną ocenę projektu.

Nie jest do końca prawdą stwierdzenie zamieszczone na stronie 118 uzasadnienia, że “każdy obywatel Unii Europejskiej ma prawo dochodzenia swoich praw wynikających

np. z Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności także na poziomie wspólnotowym, m.in. przed Trybunałem Sprawiedliwości, czy też zwracając się do Rzecznika Praw Obywatelskich”. Uprawnienia obywateli do występowania przed ETS w Luksemburgu są bardzo ograniczone i reguluje je w szczególności art. 230 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Kwestia ochrony praw człowieka w Unii Europejskiej jest jednak bardzo szerokim zagadnieniem, które – ponieważ to nie zmienia niczego w odniesieniu do projektu – nie musi tutaj zostać omówione.

Ponadto na stronie 132 powołano się na dyrektywę Rady nr 68/360/EWG, która formalnie zostanie uchylona przez dyrektywę 2004/38/WE po upływie 2 lat od wejścia w życie tej ostatniej. Nie zmienia to jednak niczego w odniesieniu do projektu, ponieważ art. 5 ust. 2 nowej dyrektywy zawiera identyczne postanowienie dotyczące zwolnienia od opłat za wydanie wizy w tym szczególnym przypadku.

Podsumowując należy pozytywnie ocenić przedstawiony projekt ustaw o zmianie ustawy o cudzoziemcach i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, zawarty w druku nr 3333. W projekcie nie ma kwestii i błędów legislacyjnych, które uniemożliwiałyby dalszą pracę.

Sporządziła: Agnieszka Grzelak, ekspert ds. legislacji