Pojęcia kluczowe: *uchodźcy, ochrona międzynarodowa, postępowanie administracyjne, automatyczny skutek zawieszający, rygor natychmiastowej wykonalności, prawo do skutecznego środka odwoławczego, prawa człowieka*

Wiktoria Woźny

Wyrok *Sherov i inni przeciwko Polsce* a prawo do skutecznego środka odwoławczego w postępowaniu o objęcie ochroną międzynarodową

Abstrakt

Artykuł podejmuje problematykę przestrzegania międzynarodowych standardów ochrony praw cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce. Na podstawie analizy wyroku w sprawie *Sherov i inni przeciwko Polsce* zidentyfikowano oraz omówiono kluczowe zagadnienia prawne związane z postępowaniem o udzielenie ochrony międzynarodowej, w szczególności problem braku skutecznego środka prawnego o automatycznym skutku zawieszającym. Dotychczasowe orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazuje, że naruszenia praw człowieka w tym obszarze mają charakter systemowy.

I. Wprowadzenie

Konflikty zbrojne, prześladowania i kryzysy gospodarcze występujące na arenie międzynarodowej zmuszają członków poszczególnych grup społecznych do opuszczenia miejsca zamieszkania w poszukiwaniu bezpiecznych warunków życia. Również w związku z pogłębiającym się kryzysem klimatycznym, w przyszłości można spodziewać się zwiększenia liczby cudzoziemców poszukujących godnych warunków życia w Europie, a w konsekwencji – wzrastającej presji na polskich granicach[1]. Zachodzące procesy powodują, że coraz więcej jednostek będzie stroną w postępowaniu o objęcie

1 Zob. *Internal Displacement Monitoring Centre, Global Report on Internal Displacement*, Genewa 2025, s. 9–12.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.03.6

ochroną międzynarodową – zarówno przed organami administracji, jak i sądami administracyjnymi[2].

Uchodźcy i pozostałe osoby ubiegające się o ochronę w innym państwie niż państwo pochodzenia to grupa wyjątkowo wrażliwa, w szczególności ze względu na brak znajomości przepisów prawa, odmienność językową i kulturową, jak również zagrożenie, przed którym poszukują ochrony. Należy podkreślić, że znaczne zróżnicowanie tej grupy dodatkowo utrudnia uregulowanie sytuacji prawnej jej członków. Pojęcie ochrony międzynarodowej obejmuje swoim zakresem status uchodźcy oraz ochronę uzupełniającą. Definicję legalną uchodźcy, mającą charakter uniwersalny, zawarto w art. 1A pkt 2 Konwencji genewskiej o statusie uchodźców[3], według którego uchodźcą jest każda osoba, która „w rezultacie zdarzeń, jakie nastąpiły przed dniem 1 stycznia 1951 r. oraz na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu poglądów politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, oraz nie może lub nie chce z powodu tych obaw skorzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego stałego zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa". Z kolei zgodnie z art. 15 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[4], ochrony uzupełniającej udziela się cudzoziemcowi, który „nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy, w przypadku gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji, tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie, poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego – i ze względu na to ryzyko nie może lub nie chce korzystać z ochrony kraju pochodzenia".

Obie definicje służą określeniu statusu cudzoziemców znajdujących się w szczególnej sytuacji życiowej oraz narażonych na jedno z wymienionych niebezpieczeństw. Zagrożenie mogące wywołać poważne skutki dla jednostki, ale niewymienione w przytoczonych normach, nie uzasadnia udzielenia ochrony. W celu ustalenia, czy przesłanki zostały spełnione przez jednostkę, a w konsekwencji objęcia jej ochroną,

2 Statystyki dotyczące osób poszukujących ochrony międzynarodowej na terytorium Unii Europejskiej (UE) nie zawsze wskazują wzrost w stosunku rocznym, jednakże w latach 2008–2025 można zauważyć wzrost osób niebędących obywatelami państwa członkowskiego, poszukujących ochrony w UE. Zob. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_applications_-_annual_statistics (dostęp: 20.07.2025 r.).

3 Konwencja o statusie uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28.07.1951 r. (Dz.U. z 1991 r. nr 119 poz. 515), dalej: Konwencja genewska.

4 Ustawa z dnia 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2003 r. nr 128 poz. 1176 ze zm.).

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.03.6

konieczna jest każdorazowa ocena jej sytuacji faktycznej. Jeśli w toku postępowania wyjaśniającego stwierdzony zostanie brak spełnienia przesłanek przez cudzoziemca, przy braku innych podstaw prawnych, wydana zostanie decyzja o odmowie wjazdu[5]. Zignorowanie woli uznania statusu lub błąd oceny indywidualnej sytuacji może skutkować narażeniem cudzoziemca na niebezpieczeństwo, przed którym przysługuje mu ochrona.

Głównym wyzwaniem, przed którym stoi prawodawca, jest ukształtowanie norm postępowania o objęcie cudzoziemca ochroną międzynarodową, w sposób gwarantujący zachowanie równowagi pomiędzy poszanowaniem praw człowieka a sprawnym przeprowadzeniem postępowania, które jest kluczowe z punktu widzenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jest to szczególnie trudne ze względu na fakt, że obie wartości stanowią istotny przedmiot ochrony prawnej w demokratycznym państwie prawnym. Istotą postępowania o udzielenie ochrony cudzoziemcowi jest indywidualna ocena jego sytuacji, w celu ustalenia motywacji stojących za próbą wjazdu na terytorium państwa oraz zweryfikowanie, czy istnieje określone zagrożenie, przez które nie może lub nie chce korzystać z ochrony państwa pochodzenia. Ponadto na kształt postępowania wpływają nie tylko treść przepisów, ale również praktyka funkcjonariuszy publicznych podczas dokonywania czynności w toku postępowania.

Ze względu na specyfikę postępowania w sprawach osób ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz jej bezpośredni związek z reżimem ochrony praw człowieka, sprawy z nim związane są częstym przedmiotem rozstrzygnięć Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz). Orzecznictwo wskazuje, że praktyka stosowania norm proceduralnych w państwach europejskich stanowi wieloletni problem systemowy. Wskazuje na to również jeden z ostatnich wyroków wydany w sprawie *Sherov i inni przeciwko Polsce* z dnia 4.04.2024 r.[6] Celem niniejszego artykułu jest analiza wyroku w sprawie *Sherov* oraz omówienie kluczowych problemów prawnych związanych z postępowaniem o udzielenie ochrony międzynarodowej. Artykuł przedstawia również miejsce wyroku w dotychczasowej linii orzeczniczej ETPCz oraz analizuje jego potencjalny wpływ na praktykę i kształt polskiego postępowania administracyjnego.

II. Sprawa *Sherov i inni przeciwko Polsce* – stan faktyczny i postępowanie krajowe

Sprawa *Sherov i inni przeciwko Polsce* dotyczyła czterech obywateli Tadżykistanu, którzy w okresie od grudnia 2016 r. do stycznia 2017 r. wielokrotnie podejmowali próby przekroczenia granicy na przejściach w Medyce oraz Dołhobyczowie, wyrażając wolę objęcia ich ochroną międzynarodową. Skarżący podnosili, że wyraźnie

5 Zob. art. 28 ustawy z dnia 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r. poz. 1650, ze zm.).

6 Wyrok ETPCz z dnia 4.04.2024 r., *Sherov i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 54029/17 i inne.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.03.6

oznajmiali życzenie złożenia wniosku o udzielenie ochrony z powodów prześladowań politycznych w państwie pochodzenia, jednakże przy każdej próbie przekroczenia granicy wydawano odmowne decyzje administracyjne[7]. Rozstrzygnięcia uzasadniano brakiem przedstawienia odpowiednich dokumentów przez cudzoziemców, brakiem osobiście złożonego wniosku o objęcie ochroną oraz brakiem istnienia zagrożenia dla cudzoziemców w państwie pochodzenia[8]. W każdym przypadku cudzoziemcy byli zawracani na terytorium Ukrainy.

W sprawę zaangażowała się Helsińska Fundacja Praw Człowieka, delegując prawnika do obserwacji działań Straży Granicznej na miejscu[9]. Podczas postępowania w sprawach skarżących wystąpiło wiele nieprawidłowości, wśród których jako najistotniejsze należy wskazać: (i) nieprzeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, (ii) zastąpienie protokołów skróconymi notatkami służbowymi sporządzonymi jedynie w języku polskim, (iii) brak podpisów cudzoziemców na dokumentach postępowania, (iv) odmówienie prawnikowi Fundacji dostępu do klientów oraz akt ich sprawy oraz (v) brak zindywidualizowanej oceny sytuacji cudzoziemców.

Obywatele Tadżykistanu podnosili przed ETPCz, że próbowali odwołać się od decyzji, ale początkowo odmawiano przyjęcia od nich odpowiednich dokumentów. Do skutecznego złożenia odwołania niezbędna była interwencja przedstawiciela Fundacji. Pomimo tego Komendant Główny Straży Granicznej utrzymał w mocy kwestionowane decyzje. Wszyscy cudzoziemcy wnieśli skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który oddalił dwie z nich, opierając się na treści skróconej notatki służbowej. W ich przedmiocie wniesiono skargę kasacyjną. Dwie pozostałe skargi doprowadziły do uchylenia decyzji, ze względu na niewystarczająco szczegółowe ustalenie indywidualnej sytuacji cudzoziemców[10].

III. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

W wyroku z dnia 20.09.2018 r.[11] Naczelny Sąd Administracyjny odniósł się do możliwości odstąpienia od przeprowadzenia pełnego postępowania wyjaśniającego, unormowanego w art. 34 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, i ograniczenia się wyłącznie do weryfikacji posiadanych przez cudzoziemców dokumentów. Zgodnie z art. 34 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach ograniczenie czynności postępowania jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy niespełnienie przez cudzoziemca przesłanek do przekroczenia granicy nie budzi wątpliwości. W wyroku stwierdzono, że uproszczona forma

7 *Sherov…*, par. 5.

8 *Sherov…*, par. 6.

9 *Sherov…*, par. 9.

10 *Sherov…*, par. 9.

11 Wyrok NSA z dnia 20.09.2018 r. (II OSK 345/18).

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.03.6

postępowania ma charakter wyjątkowy i powinna być interpretowana w sposób zawężający. Podkreślono, że organ administracyjny jest zobowiązany do kompleksowej oceny okoliczności danego przypadku. Możliwość ograniczenia czynności wyłącznie do weryfikacji dokumentów cudzoziemca istnieje w przypadku oczywistości niespełnienia przesłanek przez stronę. Dla stwierdzenia oczywistego charakteru tej sytuacji konieczne jest jednak przeprowadzenie, choćby w ograniczonym zakresie, postępowania wyjaśniającego. Brak wątpliwości organu nie może wynikać jedynie z analizy treści notatki służbowej, która może zostać potraktowana jako pomocniczy, a nie jedyny, materiał dowodowy.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że notatki służbowe sporządzone przez funkcjonariuszy Straży Granicznej nie mogą zostać uznane za wystarczające dowody wyrażenia zamiarów skarżących na granicy. Szczególną uwagę powinny zwrócić argumenty podnoszone przez stronę w treści odwołania od decyzji o odmowie wjazdu. Ponadto powinny zostać powzięte dodatkowe środki ostrożności, ze względu na sytuację na wschodniej granicy Polski w tamtym okresie[12]. Z tego względu organ powinien przeprowadzić odpowiednie czynności w celu szczegółowego ustalenia indywidualnej sytuacji cudzoziemców. Ponadto stwierdzono, że nawet w przypadku zrezygnowania z przesłuchania na rzecz rozpytania cudzoziemca, w celu jego ochrony jako strony postępowania, konieczne jest udokumentowanie jego stanowiska w formie protokołu, który pozwoliłby na późniejsze odtworzenie jego twierdzeń.

Autorka niniejszego artykułu zgadza się z wnioskami zawartymi w wyroku. Bardziej liberalne podejście do wykładni przywołanych przepisów mogłoby prowadzić do zwiększenia ryzyka nieprawidłowej oceny sytuacji osób wnioskujących o objęcie ochroną międzynarodową oraz do odmowy wjazdu, a w konsekwencji – do niedotrzymania zobowiązań państwa wynikających z reżimu ochrony praw człowieka. Przyjęty w wyroku sposób wykładni stanowi próbę ograniczenia nieprawidłowości w postępowaniu oraz zabezpieczenia interesu cudzoziemca. Jednakże w ocenie autorki, rozstrzygnięcie NSA nie gwarantuje eliminacji obecnych luk prawnych w postępowaniu o objęcie ochroną międzynarodową, w szczególności nie gwarantuje wstrzymania wykonania decyzji podjętej wobec cudzoziemca. Pomimo tego, że problem skuteczności decyzji nie był bezpośrednio przedmiotem rozstrzygnięcia, to NSA słusznie zauważył, że ze względu na brak suspensywności odwołania od decyzji, postępowanie mające na celu doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem może okazać się bezprzedmiotowe, ze względu na aktualne miejsce pobytu podmiotu ubiegającego się o ochronę. Autorka uważa, że wspomnienie tego zagadnienia w wyroku wskazuje, że NSA zdawał sobie sprawę z istnienia zagrożenia dla skutecznej ochrony praw jednostki, jednakże świadomie zrezygnował z wyrażenia bardziej stanowczego poglądu.

12 Zob. opinię Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 13.02.2017 r., XI.543.10.2017.MS.

IV. Stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wobec zarzucanych naruszeń

W postępowaniu przed ETPCz skarżący podnieśli naruszenia (i) zakazu tortur i nieludzkiego traktowania (art. 3 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, dalej: Konwencja[13]), (ii) zakazu zbiorowego wydalania cudzoziemców (art. 4 Protokołu nr 4 do Konwencji) oraz (iii) naruszenie prawa do skutecznego środka odwoławczego (art. 13 Konwencji w zw. z art. 3 Konwencji i art. 4 Protokołu nr 4 do Konwencji).

IV.I. Zakaz tortur

W przedmiotowej sprawie obywatele Tadżykistanu podnosili, że nieprzeprowadzenie postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz odesłanie ich na terytorium Ukrainy skutkowało narażeniem ich na niebezpieczeństwo w państwie pochodzenia oraz nieludzkie i poniżające traktowanie przez organy ukraińskie. Ocena ETPCz w przedmiocie naruszenia art. 3 Konwencji została oparta na zasadzie *non-refoulement*[14], stanowiącej fundament międzynarodowego reżimu ochrony osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Owa reguła oznacza, że państwo ma obowiązek zaniechania wydalenia osoby, jeśli groziłoby to naruszeniem podstawowych praw człowieka, w szczególności wynikających z art. 3 Konwencji[15]. Dotyczy to zarówno odesłania do państwa pochodzenia cudzoziemca, jak również do państwa trzeciego. Przed odmową wjazdu konieczne jest dokładne zweryfikowanie przez organy krajowe, czy cudzoziemiec będzie posiadał odpowiednie gwarancje proceduralne. Trybunał stwierdził, że państwa mają obowiązek zaniechania wydalenia cudzoziemców, jeżeli wykazano istotne przesłanki na poparcie twierdzenia, że takie działanie mogłoby narazić te osoby pośrednio lub bezpośrednio na traktowanie mogące naruszyć ich prawa podstawowe[16].

W wyroku podkreślono, że dokonywana ocena powinna mieć charakter indywidualny i brać pod uwagę okoliczności danej sprawy. Dotyczy to każdorazowo zarówno oceny spełnienia przesłanek do nadania statusu uchodźcy, jak również wydania decyzji skutkującej odesłaniem na terytorium innego państwa. W szczególności oznacza to, że organy państwowe nie mogą zakładać, iż najczęściej podnoszone powody

13 Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. nr 61 poz. 284).

14 Zob. E. Hamdan, *The Principle of Non-Refoulement under the ECHR and the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Brill Nijhoff, Leiden 2016, s. 9.

15 E. Hamdan, *The Principle*…, s. 27.

16 *Sherov*…, par. 43. Zob. również wyrok ETPCz z dnia 23.07.2020 r., *M.K. i inni przeciwko Polsce*, skargi nr 40503/17, 42902/17 i 43643/17.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.03.6

poszukiwania ochrony międzynarodowej przedstawiane przez osoby pochodzące z danego państwa odnoszą się również do innych jego obywateli. Jeśli jednak w trakcie postępowania zostanie stwierdzona niemożliwość nadania statusu uchodźcy, to państwo ma obowiązek zbadać, czy w wypadku wydalenia do państwa pochodzenia albo państwa trzeciego cudzoziemiec będzie miał dostęp do odpowiednich środków proceduralnych lub czy nie istnieje realne ryzyko naruszenia jego praw podstawowych[17]. Państwo ma obowiązek ukształtowania procedury, zarówno przed organami administracji, jak i sądami administracyjnymi w taki sposób, by nie dopuścić do możliwości naruszenia praw człowieka w innym państwie na skutek odmowy przekroczenia granicy. Państwo powinno w szczególności powstrzymywać się od działań mogących powodować nieodwracalne skutki dla cudzoziemca.

Trybunał stwierdził, że brak wszczęcia postępowania wobec obcokrajowców, odesłanie ich na terytorium Ukrainy oraz narażenie ich na tortury lub nieludzkie traktowanie stanowią naruszenie art. 3 Konwencji[18]. Polskie władze powinny umożliwić skarżącym pozostanie na swoim terytorium do czasu rozpatrzenia ich wniosków albo przed odesłaniem powinny zbadać, czy państwo trzecie jest bezpieczne dla skarżących i czy będą tam mieli dostęp do odpowiednio ukształtowanej procedury[19]. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że wyrok Trybunału nie narzuca określonych rozwiązań proceduralnych, a prawodawca krajowy zachowuje możliwość wyboru sposobu ochrony praw cudzoziemców tak długo, jak będą one zapewniały skuteczną ochronę praw podstawowych.

IV.II. Zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców

Zbiorowe wydalenie to każde działanie państwa zmuszające grupę cudzoziemców do opuszczenia swojego terytorium bez zbadania ich indywidualnej sytuacji, bez względu czy status tych osób jest prawnie uregulowany, czy też nie[20]. W sprawie *Sherov* ETPCz stwierdził, że pomimo tego, że w odniesieniu do każdego ze skarżących formalnie wydano indywidualne decyzje, to materialnie nie stanowiły one oceny sytuacji osobistej każdego z nich. Zaniechania ze strony organów krajowych miały charakter „szerzej zakrojonej polityki polegającej na nieprzyjmowaniu wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej”[21], co potwierdzają wielokrotne próby legalnego przekro-

17 *Sherov*…, par. 44–45.

18 *Sherov*…, par. 50–51.

19 *Sherov*…, par. 48.

20 M.A. Nowicki, *Komentarz do Protokołu Nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* (w:) *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021, s. 1010.

21 *Sherov*…, par. 61.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.03.6

czenia granicy przez skarżących. Ponadto w wyroku zauważono, że swoim działaniem cudzoziemcy nie przyczynili się do odmówienia rozpatrzenia wniosku.

W literaturze przedmiotu podnosi się, że art. 4 Protokołu nr 4 do Konwencji nie gwarantuje bezwarunkowego prawa do indywidualnego przesłuchania każdego z cudzoziemców poszukujących ochrony, jednakże zapewnia prawo do kwestionowania podjętej w ich sprawie decyzji oraz przedstawienia odpowiedniemu organowi swojej indywidualnej sytuacji[22]. W sprawie *Sherov* Trybunał zgodził się z wnioskami polskich sądów, które potwierdziły szereg nieprawidłowości proceduralnych oraz brak przeprowadzenia indywidualnej oceny. Trybunał stwierdził, że przedmiotowe decyzje stanowiły zbiorowe wydalenie w rozumieniu art. 4 Protokołu nr 4 do Konwencji[23].

IV.III. Naruszenie prawa do skutecznego środka odwoławczego oraz brak automatycznego skutku zawieszającego

Z perspektywy postępowania administracyjnego oraz sądowoadministracyjnego kluczową rolę odgrywa zarzut naruszenia prawa do skutecznego środka odwoławczego przez brak zapewnienia automatycznego skutku zawieszającego wykonania decyzji. Istotą art. 13 Konwencji jest zapewnienie prawa do efektywnego środka prawnego pozwalającego na dochodzenie naruszonych praw zagwarantowanych przez EKPCz[24]. Jednocześnie nie jest istotne, czy realizacja uprawnień następuje przed organem sądowym, czy administracyjnym. Środek przewidziany przez prawodawcę krajowego musi być skuteczny, a więc nie może być jedynie formalną gwarancją, ale musi stanowić przede wszystkim adekwatny i efektywny instrument chroniący interes skarżącego[25].

Artykuł 130 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego stanowi, że w przypadku wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej z zachowaniem terminu następuje wstrzymanie wykonania decyzji. W art. 33 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach wprowadzono wyjątek od ogólnej zasady mającej zastosowanie w postępowaniu administracyjnym[26], ponieważ zastosowano w nim rygor natychmiastowej wykonalności w stosunku do decyzji o odmowie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej. Celem zasady suspensywności jest przeciwdziałanie sytuacji, w której decyzja nieprawidłowo wydana przez organ pierwszej instancji mogłaby wpłynąć na sytuację prawną lub faktyczną jej adresata, zanim ten skorzystałby z możliwości zakwestionowania aktu.

22 M.A. Nowicki, *Komentarz…*, s. 1011.

23 *Sherov…*, par. 62.

24 J. Wojnowska-Radzińska, *Prawo cudzoziemca do odwołania w procedurze wyrażeniowej w świetle Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2013/3, s. 27.

25 Zob. wyrok ETPCz z dnia 23.02.2012 r., *Hirsi Jamaa i inni przeciwko Włochom*, skarga nr 27765/09, par. 197–200.

26 Zob. również art. 130 § 3 pkt 2 k.p.a.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.03.6

W przypadku postępowania o objęcie ochroną międzynarodową rygor natychmiastowej wykonalności decyzji o odmowie wjazdu może prowadzić do naruszenia praw podstawowych cudzoziemca, w przypadku nieprzeprowadzenia przez organ odpowiedniej oceny indywidualnej sytuacji jednostki. Wydalenie cudzoziemca znacząco utrudnia, a często uniemożliwia, kwestionowanie czynności postępowania, którego jest stroną.

Ta luka prawna została zauważona przez ETPCz w sprawie *Sherov*. W orzeczeniu Trybunał stwierdził, że krajowe środki odwoławcze od decyzji o odmowie wjazdu oraz skargi do sądów administracyjnych nie stanowiły skutecznego środka odwoławczego, ze względu na brak automatycznego skutku zawieszającego, który zagwarantowałby odpowiednią ochronę interesu skarżących[27]. Jednocześnie rząd polski nie wykazał innych instrumentów prawnych, które mogłyby zostać uznane za spełniające wymogi wynikające z art. 13 Konwencji.

Problem braku automatycznego skutku zawieszającego można zauważyć również w przywołanym powyżej wyroku NSA o sygn. II OSK 345/18[28]. Zauważono, że wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej jest w praktyce możliwy w przypadku znajdowania się osoby na granicy lub terytorium państwa. Podkreślono, że po wydaniu wyroku NSA, ze względu na rygor natychmiastowej wykonalności decyzji, organ ma obowiązek ustalenia, czy osoby skarżące przebywają nadal na granicy i wyrażają wolę objęcia ochroną. W przeciwnym wypadku prowadzenie dalszych czynności, które miałyby na celu usunięcie nieprawidłowości, jest bezprzedmiotowe. Innymi słowy, NSA wskazuje, że obecny kształt postępowania administracyjnego może uniemożliwić realizację obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego.

W ocenie autorki, przywołane rozważania ETPCz sprowadzają się do jednego głównego problemu: w jaki sposób zagwarantować zindywidualizowaną ocenę sytuacji cudzoziemca na granicy? Obecna praktyka organów administracji często odbiega od powszechnie przyjętych standardów ochrony praw człowieka, co stawia pytania o sposób przeprowadzenia zmian legislacyjnych dotyczących postępowania w sprawie objęcia ochroną międzynarodową. Pomimo tego, że wyrok nie nakazuje bezwzględnie wprowadzenia do krajowej procedury, czy to przed organami administracji, czy przed sądami administracyjnymi, automatycznego skutku zawieszającego, to nie wydaje się, żeby istniał inny instrument prawny, który w podobny sposób chroniłby przed naruszeniem zasady *non-refoulement* i postanowień Konwencji. Potwierdzają to również wytyczne przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy, w których stwierdzono, że „w przypadku, gdy osoby ubiegające się o azyl zgłoszą dające się uzasadnić roszczenie, zgodnie z którym wykonanie decyzji o wydaleniu mogłoby prowadzić do realnego ryzyka prześladowania lub kary śmierci, tortur lub nieludzkiego lub poniżającego

27 *Sherov*…, par. 67–68.

28 Wyrok NSA z dnia 20.09.2018 r. (II OSK 345/18).

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.03.6

traktowania albo karania, środek odwoławczy od decyzji o wydaleniu powinien mieć skutek zawieszający”[29]. Ponadto możliwość zastosowania przez ETPCz środków tymczasowych[30] nie może zostać uznana za instrument równoważny w stosunku do automatycznego skutku zawieszającego, ponieważ ma on zastosowanie dopiero w przypadku wniesienia skargi przed ETPCz. Z tego względu nie mogą one przeciwdziałać naruszeniom, które wystąpiły na wcześniejszym etapie postępowania krajowego.

Brak automatycznego skutku zawieszającego przyspiesza postępowanie, ale znacząco zagraża skutecznej ochronie praw człowieka. Autorka skłania się ku stwierdzeniu, że w praktyce jedynie zapewnienie automatycznego skutku zawieszającego w przypadku wniesienia odwołania od decyzji lub skargi do sądu administracyjnego pozwoliłoby na zindywidualizowaną ocenę sytuacji osoby poszukującej ochrony, a w konsekwencji – realizację obowiązków państwa przyjmującego wynikających z prawa międzynarodowego.

Niewątpliwą zaletą wstrzymania wykonania decyzji jest niepogarszanie sytuacji prawnej i faktycznej oraz zabezpieczenie przed możliwością wystąpienia nieodwracalnych dla jednostki skutków. Należy jednak wskazać, że brak natychmiastowego wykonania decyzji mógłby powodować problemy, w szczególności co do miejsca oczekiwania cudzoziemców na ostateczne rozstrzygnięcie. Organizacje pozarządowe oraz organy publiczne regularnie podnoszą wątpliwości co do warunków panujących w ośrodkach dla cudzoziemców[31]. Wydaje się, że sytuacja zwiększania się ilości osób przebywających w placówkach może doprowadzić do dalszych naruszeń praw człowieka. Z tego względu konieczne jest, aby ewentualna interwencja prawodawcy w zakresie postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej miała kompleksowy charakter.

V. Znaczenie wyroku w sprawie *Sherov*

Wyrok w sprawie *Sherov* stanowi kontynuację dotychczasowej linii orzeczniczej ETPCz dotyczącej rozpatrywania wniosków o objęcie ochroną międzynarodową. Nieprawidłowości skutkujące naruszeniami praw podstawowych nie stanowią *novum* w przypadku polskich postępowań, czego przykładem jest rozstrzygnięcie w sprawie *M.K. i inni przeciwko Polsce*[32], która dotyczyła obywateli Rosji pochodzenia czeczeńskiego. Podobnie jak w sprawie *Sherov*, cudzoziemcy wielokrotnie oznajmiali wolę objęcia ochroną międzynarodową podczas prób przekroczenia granicy. Odmowa

29 Committee of Ministers, Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures (Adopted by the Committee of Ministers on 1 July 2009 at the 1062nd meeting of the Ministers' Deputies), 1 July 2009, CM/Del/Dec(2009)1062/4.5-app6, principle X.

30 Reguła 39 Regulaminu ETPCz, Dz.U. z 1993 r nr 61 poz. 284.

31 Zob. *Sytuacja cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych w dobie kryzysu na granicy Polski i Białorusi. Raport z wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur*, red. H. Machińska, M. Kusy, P. Kazimirski, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2022.

32 Wyrok ETPCz z dnia 23.07.2020 r., *M.K. i inni przeciwko Polsce*, skargi nr 40503/17, 42902/17 i 43643/17.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.03.6

wjazdu na terytorium Polski i odesłanie do Czeczenii skutkowały aresztowaniem niektórych skarżących przez lokalne władze oraz poniżającym i nieludzkim traktowaniem, w szczególności wielokrotnym pobiciem przez personel w miejscu przetrzymywania. Polscy funkcjonariusze nie dokonali oceny indywidualnej sytuacji skarżących oraz pozostałej grupy 50 osób, które w tym samym czasie próbowały przekroczyć granicę. Trybunał stwierdził, że naruszenia dotyczące nieprawidłowej oceny wniosków, przeinaczenia twierdzeń cudzoziemców oraz odmowy obecności pełnomocników w toku czynności miały charakter systemowy[33]. Ze względu na powtarzalność zaniechań trudno znaleźć argumenty przemawiające za twierdzeniem, że były one jedynie skutkiem incydentalnego niedbalstwa funkcjonariuszy, a nie utrwaloną praktyką obraną na minimalizowanie liczby przyjętych osób[34]. Podobnie jak w sprawie *Sherov*, ETPCz odniósł się do problemu braku skutku zawieszającego, jednakże jego stanowisko jest bardziej jednoznaczne, ponieważ stwierdzono, że ze względu na ryzyko nieodwracalnej szkody występujące w postępowaniach z udziałem cudzoziemców, dla uznania danego instrumentu za skuteczny środek odwoławczy konieczne jest, aby skorzystanie z niego miało skutek zawieszający[35]. Pomimo tego, że w wyroku w sprawie *Sherov* nie stwierdzono jednoznacznie o konieczności wprowadzenia do postępowania krajowego automatycznego skutku zawieszającego, to ze względu na podobieństwo stanów faktycznych, podobny czas wydania orzeczeń oraz odwołania do treści wyroku w sprawie *M.K i inni*, wyprowadzone wnioski należy również odnieść do sprawy obywateli Tadżykistanu. Systemowy charakter nieprawidłowości w przypadku Polski jest regularnie potwierdzany przez wyroki ETPCz, które dotyczą spraw opartych na takich samych zarzutach w analogicznych stanach faktycznych[36].

Problem braku automatycznego skutku zawieszającego nie jest problemem charakterystycznym wyłącznie dla Polski, ale również dla innych państw europejskich[37]. Trybunał konsekwentnie podkreśla znaczenie prawa do skutecznego środka odwoławczego oraz wskazuje, że brak odpowiednich środków proceduralnych prowadzi do niemożliwości dochodzenia swoich uprawnień przez jednostkę. Prawa nie mogą być oparte jedynie na gwarancjach materialnoprawnych, ale również proceduralnych. Ukształtowanie sytuacji prawnej jednostki powinno uwzględniać oba

33 *M.K.*…, par. 174.

34 Zob. więcej M. Perkowska, A. Adamczyk, F. Jomma, *Poland's response to the migration crisis on the Belarusian border. A legal perspective* (w:) *Geopolitical and Humanitarian Aspects of the Belarus–EU Border Conflict. Current Debates in European Integration*, red. E. Kużelewska, A. Kasińska-Metryka, K. Pałka-Suchojad, A. Piekutowska, Routledge, Abingdon 2024, s. 186–187, 192–193.

35 *M.K.*…, par. 143.

36 Zob. wyrok ETPCz z dnia 8.07.2021 r., *D.A. i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 51246/17; wyrok ETPCz z dnia 13.10.2022 r., *T.Z. i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 41764/17.

37 Zob. wyrok ETPCz z dnia 11.07.2000 r., *Jabari przeciwko Turcji*, skarga nr 40035/98; wyrok ETPCz z dnia 23.02.2012 r., *Hirsi Jamaa i inni przeciwko Włochom*, skarga nr 27765/09; wyrok ETPCz z dnia 21.11.2019 r., *Ilias i Ahmed przeciwko Węgrom*, skarga nr 47287/15; wyrok ETPCz z dnia 21.01.2009 r., *M.S.S. i inni przeciwko Grecji i Belgii*, skarga nr 30696/09; wyrok ETPCz z dnia 11.12.2018 r., *M.A. i inni przeciwko Litwie*, skarga nr 59793/17.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.03.6

elementy, ponieważ w obliczu braku instrumentów pozwalających na egzekwowanie norm – formalne gwarancje w praktyce stają się iluzoryczne.

W tym miejscu można zadać pytanie: skoro Trybunał wyrażał już podobne poglądy na przestrzeni lat, to jakie znaczenie ma wydany wyrok dla polskiego systemu prawnego? Przede wszystkim wyrok ukazuje systemowe problemy związane z postępowaniem o objęcie ochroną międzynarodową. Stan prawny w zakresie automatycznego skutku zawieszającego nie został zmieniony, pomimo kolejnych wyroków ETPCz. Podczas dokonywania czynności przez funkcjonariuszy istnieje szereg powtarzających się nieprawidłowości, które nie są jedynie wynikiem niewystarczającego przygotowania Straży Granicznej, a wieloletnich zaniedbań oraz promowanej polityki organów państwa. Uchybienia nie dotyczą jedynie technicznych elementów postępowania, a kluczowych z punktu widzenia ochrony praw strony. W braku skutecznego środka prawnego pozwalającego na kwestionowanie czynności w postępowaniu, cudzoziemcy nie mają wpływu na swoją sytuację prawną.

Z powyższych względów należy stwierdzić, że w celu ograniczenia naruszeń praw człowieka w postępowaniu o objęcie ochroną międzynarodową, a w konsekwencji liczby skarg do ETPCz, konieczna jest interwencja prawodawcy oraz wprowadzenie instrumentu zapewniającego automatyczny skutek zawieszający w przypadku kwestionowania nieprawidłowo podjętej decyzji o odmowie wjazdu. Całkowite wyeliminowanie nieprawidłowości w toku postępowania jest niemożliwe, jednakże podstawową gwarancją jest zapewnienie środków pozwalających na rzeczywiste doprowadzenie do ich zgodności z prawem. Brak implementacji wyroku pogłębia deficyt zaufania społecznego do państwa i jego organów – nie tylko wśród cudzoziemców, ale i w szerszej opinii publicznej, zwłaszcza organizacji pozarządowych, środowisk prawniczych oraz akademickich. Pomimo stwierdzenia naruszeń praw człowieka, Polska utrwala praktyki dotyczące postępowania o objęcie ochroną międzynarodową, co osłabia wiarygodność państwa, również na arenie międzynarodowej. W przypadku braku interwencji prawodawcy można spodziewać się wnoszenia kolejnych skarg przed ETPCz.

VI. Podsumowanie

Osoby ubiegające się o objęcie ochroną międzynarodową są szczególnie narażone na negatywne skutki błędnego działania organów administracji. Kluczową rolę odgrywają w szczególności: brak znajomości języka, wyczerpanie psychiczne i fizyczne, poczucie zagrożenia, uwarunkowania kulturowe oraz brak wiedzy dotyczącej obcego systemu prawnego. Niewielu cudzoziemców może liczyć na pomoc prawną na granicy, a działania części funkcjonariuszy mogą niemal całkowicie uniemożliwić dochodzenie praw przez stronę. Powyższe czynniki powodują, że cudzoziemcy spełniający odpowiednie przesłanki powinni być objęci szczególnie silnymi

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.03.6

gwarancjami proceduralnymi, zarówno w toku postępowania administracyjnego, jak i sądowoadministracyjnego.

Istotą postępowania o objęcie ochroną międzynarodową jest dokonanie dogłębnej oraz zindywidualizowanej oceny sytuacji osobistej jednostki, w sposób zapobiegający naruszeniu zasady *non-refoulement*. Jak wynika z orzecznictwa ETPCz, nieprawidłowości dotyczące postępowań z udziałem cudzoziemców stanowią wieloletni problem systemowy, nie tylko w Polsce, ale również w innych państwach europejskich. Wyrok w sprawie *Sherov i inni przeciwko Polsce* podtrzymuje oraz uporządkowuje dotychczasowe rozważania Trybunału w zakresie naruszenia zakazu tortur i nieludzkiego traktowania, zakazu zbiorowego wydalania cudzoziemców oraz prawa do skutecznego środka odwoławczego.

Prawo do skutecznego środka odwoławczego jest nieodłącznym elementem demokratycznego państwa prawnego, stanowiącym gwarancję realizacji praw jednostki. W celu urzeczywistnienia materialnych praw cudzoziemców konieczne jest zapewnienie automatycznego skutku zawieszającego, w przypadku wniesienia przez stronę odwołania lub skargi do sądu. Wprowadzenie odpowiednich rozwiązań nie stanowi jedynie wykonania zobowiązań międzynarodowych przez Polskę, ale zwiększa zaufanie własnych obywateli do organów państwa. Wprowadzenie takiego rozwiązania z pewnością nie wyeliminuje wszystkich nieprawidłowości w postępowaniu o objęcie ochroną międzynarodową, ale stanowi niezbędny krok w kierunku zapewniania zgodności z europejskimi standardami ochrony strony postępowania administracyjnego.

mgr Wiktoria Woźny

Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Graduate of the Faculty of Law and Administration at the University of Warsaw.

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.03.6

Abstract

Keywords: *refugees, international protection, administrative proceedings, automatic suspensive effect, immediate enforceability, right to an effective remedy, human rights*

The *Sherov and Others v. Poland* judgment and the right to an effective remedy in proceedings for international protection

The article addresses the issue of compliance with international standards for the protection of the rights of foreigners applying for international protection in Poland. Based on an analysis of the judgment in Sherov and Others v. Poland case, it identifies and discusses key legal issues related to the international protection procedure, in particular the lack of an effective legal remedy with automatic suspensive effect. The existing case law of the European Court of Human Rights indicates that human rights violations in this area are of a systemic nature..

Bibliografia

1. **Białas Jacek, Górczyńska Marta, Witko Daniel,** *Dostęp do procedury azylowej na zewnętrznych granicach Polski. Stan obecny i wyzwania na przyszłość*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2019
2. **Chlebny Jacek,** *Przekroczenie granicy przez cudzoziemca zamierzającego złożyć wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej – glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23.07.2020 r., sprawy połączone 40503/17, 42902/17 i 43643/17, M.K. i inni przeciwko Polsce*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2020/12, s. 47–52
3. **Florjanowicz-Błachut Przemysław,** *Wyrok ETPC (Pierwsza Sekcja) z dnia 4 kwietnia 2024 r. w sprawie Sherov i inni przeciwko Polsce (skargi nr: 54029/17, 54117/17, 54128/17 oraz 54255/17)*, „Zeszyty Sądownictwa Administracyjnego" 2024/6, s. 93–101
4. **Górczyńska Marta,** *Zakres gwarancji proceduralnych przysługujących cudzoziemcom zawracanym na Białoruś po przekroczeniu granicy wbrew przepisom prawa – glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 27.10.2022 r., II SA/Bk 558/22*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2023/8, s. 54–62

 DOI: 10.54383/0031-0344.2026.03.6

5. **Hamdan Eman,** *The Principle of Non-Refoulement under the ECHR and the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Brill Nijhoff, Leiden 2016
6. *Internal Displacement Monitoring Centre, Global Report on Internal Displacement*, Genewa 2025
7. **Kwoczała Laura, Kaczorowska Elżbieta,** *Detention of foreigners in the procedure of applying for international protection in Europe* (w:) *Geopolitical and Humanitarian Aspects of the Belarus–EU Border Conflict. Current Debates in European Integration*, red. E. Kużelewska, A. Kasińska-Metryka, K. Pałka-Suchojad, A. Piekutowska, Abingdon 2024, s. 79–89
8. **Nowicki Marek Antoni,** *Komentarz do Protokołu Nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* (w:) *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021, s. 1009–1011
9. **Nowicki Marek Antoni,** *Prawo do skutecznego środka odwoławczego (art. 13 Konwencji)* (w:) *Komentarz do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (w:) Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021, s. 1119–1135
10. **Nowicki Marek Antoni,** *Zakaz tortur (art. 3 Konwencji)* (w:) *Komentarz do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* (w:) *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021, s. 444–519
11. **Nowicki Marek Antoni,** *Zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców* (w:) *Komentarz do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* (w:) *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021, s. 1096–1100
12. **Perkowska Magdalena, Adamczyk Anita, Jomma Fuad,** *Poland's response to the migration crisis on the Belarusian border. A legal perspective* (w:) *Geopolitical and Humanitarian Aspects of the Belarus–EU Border Conflict. Current Debates in European Integration*, red. E. Kużelewska, A. Kasińska-Metryka, K. Pałka-Suchojad, A. Piekutowska, Abingdon 2024, s. 181–199
13. **Wojnowska-Radzińska Julia,** *Prawo cudzoziemca do odwołania w procedurze wyrażeniowej w świetle Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2013/3, s. 21–34
14. *Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy. Zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźcy z 1951 r. oraz Protokołem dodatkowym do niej z 1967 r.*, red. I. Kurz, Genewa 2007

DOI: 10.54383/0031-0344.2026.03.6