



ODPIS

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 stycznia 2024 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący - Sędzia NSA Małgorzata Miron (spr.)

Sędzia NSA Arkadiusz Despot - Mładanowicz

Sędzia WSA (del.) Grzegorz Rząsa

Protokolant starszy asystent sędziego Małgorzata Mańkowska
po rozpoznaniu w dniu 9 stycznia 2024 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Prokuratora Regionalnego w Białymstoku

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku

z dnia 15 września 2022 r. sygn. akt II SA/Bk 493/22

w sprawie ze skarg [REDACTED] i Rzecznika Praw Obywatelskich na

czynność Komendanta Placówki Straży Granicznej w Michałowie

z dnia 27 września 2021 r.

w przedmiocie zawrócenia do linii granicy państwowej

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginalnym egzemplarzu pod
Zazgodność z oryginałem.

Beata Pregowska

starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wyrokiem z dnia 15 września 2022 r. sygn. akt II SA/Bk 493/22, po rozpoznaniu przy udziale Prokuratora Prokuratury Regionalnej w Białymstoku sprawy ze skarg [REDAKTOWANE] i Rzecznika Praw Obywatelskich na czynność Komendanta Placówki Straży Granicznej w Michałowie z dnia 27 września 2021 r. w przedmiocie zawrócenia do linii granicy państwowej, (1) stwierdził bezskuteczność zaskarżonej czynności i (2) zasądził od Komendanta Placówki Straży Granicznej w Michałowie na rzecz strony skarżącej kwotę 797 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Wyrok ten został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

W dniu 8 grudnia 2021 r. wpłynęła skarga obywatela Iraku [REDAKTOWANE] na czynność Komendanta Placówki Straży Granicznej w Michałowie (dalej: Komendant) polegającą na zawróceniu do granicy państwowej. Skarga ta została zarejestrowana pod sygn. akt II SA/Bk 893/21.

W skardze wskazano, że w dniu 27 września 2021 r. skarżący wraz z rodziną został zatrzymany przez patrol Straży Granicznej w miejscowości Szymki, a następnie przewieziony na teren strefy objętej stanem wyjątkowym w okolicy miejscowości Nowosady i Zaleszany, skąd został przekazany na terytorium Białorusi. Względem skarżącego miały zostać zastosowane przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz.U. 2020, poz. 435, ze zm.; dalej: „rozporządzenie graniczne”), w brzmieniu zmienionym na mocy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 sierpnia 2021 r. (Dz.U. 2021, poz. 1536; dalej: „rozporządzenie zmieniające”). W skardze podniesiono, że zawrócenie skarżącego do granicy państwowej nastąpiło mimo uprzedniego zadeklarowania przez niego chęci ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Skarżący wniósł o uznanie zaskarżonej czynności za niezgodną z prawem.

Identycznie brzmiące skargi wnieśli również członkowie rodziny skarżącego/skarżącej, wobec których Komendant także dokonał czynności zawrócenia do granicy państwowej: żona skarżącego [REDAKTOWANE] (sprawa pod sygn. akt II SA/Bk 892/21) i brat żony [REDAKTOWANE] (sprawa pod sygn. akt II SA/Bk 894/21).

W odpowiedzi na skargę Komendant wskazał, że zaskarżona czynność została dokonana w trybie § 3 ust. 2b rozporządzenia granicznego. Organ poinformował o aktualnej sytuacji prawnej skarżącego i załączył dodatkowe dokumenty.

Pismem z 13 grudnia 2021 r. pełnomocnik skarżącego r. pr. Jacek Białas podtrzymał skargę oraz doprecyzował i uzupełnił jej zarzuty. Wniósł o stwierdzenie bezskuteczności zaskarżonej czynności, a także o przeprowadzenie dowodów z załączonej do pisma dokumentacji.

W piśmie procesowym z dnia 19 stycznia 2022 r. Komendant wniósł o odrzucenie skargi jako wniesionej po terminie, ewentualnie o umorzenie postępowania w całości w związku z jej cofnięciem przez skarżącego, zaś w przypadku nie uwzględnienia żadnego z ww. wniosków - o oddalenie skargi. Komendant złożył dalsze wyjaśnienia w sprawie i przedłożył dodatkowe dokumenty.

Pismem z dnia 2 lutego 2022 r. swój udział w postępowaniu zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich. Wniósł o stwierdzenie bezskuteczności zaskarżonej czynności Komendanta jako naruszającej wymienione w tym piśmie przepisy prawa.

W dniu 10 marca 2022 r. swój udział w postępowaniu zgłosił Prokurator Prokuratury Regionalnej w Białymstoku (dalej: „Prokurator”).

W trakcie rozprawy w dniu 17 marca 2022 r. Sąd postanowił połączyć, na podstawie art. 111 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2022 r., poz. 329 ze zm.; dalej: „p.p.s.a.”), sprawy o sygn. akt II SA/Bk 892/21, II SA/Bk 893/21 i II SA/Bk 894/21 do wspólnego rozpoznania i odrębnego wyrokowania.

Postanowieniem z dnia 17 marca 2022 r. wydanym w sprawie o sygn. akt II SA/Bk 893/21 (analogicznie również w sprawach pozostałych członków rodziny strony) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku umorzył postępowanie sądowe w sprawie, na podstawie art. 161 § 1 pkt 1 p.p.s.a. W uzasadnieniu Sąd powołał się na oświadczenie skarżącego z dnia 4 stycznia 2022 r., którym miał on cofnąć wniesioną wcześniej skargę.

W dniu 8 kwietnia 2022 r. pełnomocnik skarżącego wniósł zażalenie na ww. postanowienie.

Po wydaniu opisanego wyżej postanowienia o umorzeniu postępowania sądowego, w dniu 28 marca 2022 r. skargę na przedmiotową czynność wniósł Rzecznik, wnosząc o stwierdzenie jej bezskuteczności. Skarga ta została zarejestrowana pod sygn. akt II SA/Bk 292/22. Treść skargi stanowi w istocie powtórzenie zarzutów i

argumentacji zawartych w piśmie procesowym Rzecznika z dnia 2 lutego 2022 r. złożonym w sprawie sygn. akt II SA/Bk 893/21.

W odpowiedzi na skargę Rzecznika organ wniósł o jej odrzucenie z uwagi na brak legitymacji do jej wniesienia po stronie Rzecznika, który uczestniczył w postępowaniu sygn. akt II SA/Bk 893/21 na prawach strony. Ewentualnie organ wniósł o oddalenie skargi z uwagi na jej bezzasadność, przedstawiając argumentację analogiczną do tej dotychczas wyrażonej.

Po rozpoznaniu zażalenia skarżącego cudzoziemca Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 22 czerwca 2022 r. sygn. akt II OZ 371/22 (oraz analogicznymi dotyczącymi członków rodziny skarżącego) uchylił zaskarżone postanowienie o umorzeniu postępowania sądowego i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że brak jest podstaw do stwierdzenia, że skarżący skutecznie cofnął skargę.

Zarządzeniem z dnia 1 lipca 2022 r. sprawę o sygn. akt II SA/Bk 292/22 (ze skargi Rzecznika) połączono ze sprawą o sygn. II SA/Bk 493/22 (ze skargi cudzoziemca - ponownie rozpoznawanej po ww. orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego) w celu ich łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia - dalej prowadzono sprawę pod sygn. akt II SA/Bk 493/22. W sprawie nadal brał udział Prokurator.

W piśmie procesowym z 4 września 2022 r. Rzecznik odniósł się do wniosków zawartych w odpowiedzi organu na jego skargę. Podkreślił, że ewentualny udział Rzecznika w postępowaniu zainicjowanym skargą strony nie wyłącza jego uprawnienia do wniesienia własnej skargi na tę samą czynność albo akt organu administracji. Wyjaśnił w tym względzie, że postępowanie inicjowane przez stronę prowadzone jest w celu dochodzenia jej indywidualnych praw i wolności, zaś postępowanie inicjowane przez Rzecznika może być prowadzone wyłącznie w celu określonym w art. 208 ust. 1 Konstytucji RP i w art. 1 ust. 2 ustawy o RPO (stanowiących, że Rzecznik stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP oraz w innych aktach normatywnych). Uniemożliwienie Rzecznikowi wniesienia skargi po uprzednim umorzeniu postępowania zainicjowanego skargą strony, w którym Rzecznik uczestniczył na prawach strony, w praktyce pozbawiłoby Rzecznika jego ustawowego uprawnienia procesowego, którego realizacja w tym wypadku zależałaby wyłącznie od woli strony. Podjęcie przez Rzecznika konkretnego działania nie wymaga zgody osób, których praw lub obowiązków działania te mogłyby dotyczyć. W sytuacji zatem cofnięcia przez skarżącego skargi w postępowaniu, do którego przystąpił Rzecznik, nie wyłącza

jego uprawnienia do wniesienia skargi umotywowanej ochroną praw i wolności człowieka i obywatela. Tym samym nie mogło dojść do „skonsumowania” uprawnienia Rzecznika do wniesienia samodzielnej skargi na zaskarżoną czynność, na skutek uprzedniego przystąpienia przez Rzecznika do postępowania sądowoadministracyjnego, które zostało umorzone. Odnosząc się zaś do argumentacji o braku znajdowania się przez skarżącego pod władzą RP, Rzecznik podniósł, że w chwili wykonania zaskarżonej czynności musiał on pod taką władzą się znajdować, bowiem w innym razie organ nie miałby podstawy prawnej do swojego działania. Z punktu widzenia rozpatrzenia skargi nie ma zaś znaczenia, czy w chwili jej sporządzenia przebywał on na terytorium RP.

W trakcie rozprawy w dniu 15 września 2022 r. Sąd postanowił, na podstawie art. 111 § 2 p.p.s.a., połączyć do łącznego rozpoznania i odrębnego wyrokowania sprawy o sygn. akt: II SA/Bk 492/22, II SA/Bk 493/22 i II SA/Bk 494/22.

Przywołanym na wstępie wyrokiem z dnia 5 września 2022 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku stwierdził bezskuteczność zaskarżonej czynności. Uznał, że obie skargi zasługują na uwzględnienie.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest czynność Komendanta z dnia 27 września 2021 r. polegająca na zawróceniu do linii granicy państwowej skarżącego, będącego obywatelem Iraku. Podstawą prawną przedmiotowej czynności jest § 3 ust. 2b rozporządzenia granicznego (dodany na mocy rozporządzenia zmieniającego z dnia 21 sierpnia 2021 r.), wedle którego w przypadku ujawnienia osób, o których mowa w ust. 2a (tj. osób nienależących do kategorii osób uprawnionych do przekroczenia granicy państwowej, wymienionych w ust. 2) w przejściu granicznym, na którym ruch graniczny został zawieszony lub ograniczony oraz poza zasięgiem terytorialnym przejścia granicznego, osoby takie zawraca się do linii granicy państwowej.

W pierwszej kolejności Sąd wyjaśnił, że nie uwzględnił wniosku organu o odrzucenie skargi Rzecznika z uwagi na brak jego legitymacji do jej wniesienia spowodowany „skonsumowaniem” tego uprawnienia wskutek uprzedniego przystąpienia przez niego do postępowania w sprawie zainicjowanej skargą cudzoziemca i uczestniczenia w nim na prawach strony. Podstawę prawną udziału Rzecznika w postępowaniu sądowoadministracyjnym stanowi art. 8 § 1 p.p.s.a., skonkretyzowany w art. 50 § 1 p.p.s.a. W tym względzie dopuszczalność skargi wyznacza jedynie termin do wniesienia skargi, o którym mowa w art. 53 § 2 i 3 p.p.s.a. Przedmiotowe uprawnienie skorelowane jest z zapisem art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15

lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 2020, poz. 627; dalej: „ustawa o RPO”) stanowiącym, że po zbadaniu sprawy Rzecznik Praw Obywatelskich może wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach na prawach przysługujących prokuratorowi.

Sąd zgodził się z Rzecznikiem, że podmiot ten, inicjując postępowanie przed sądem administracyjnym, nie działa we własnym interesie, lecz w imieniu obiektywnie pojętego porządku prawnego (ochrony praworządności lub praw człowieka i obywatela). Jego udział w postępowaniu sądownoadministracyjnym (czy to na skutek wniesienia skargi, czy to na skutek przystąpienia do toczącego się postępowania) jest jednym z aspektów realizacji zasady państwa prawnego. Oznacza to, że jego decyzja w tym względzie należy wyłącznie do tego podmiotu, a jej słuszność nie podlega ocenie sądu. Legitymacja Rzecznika do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie jest ograniczona przesłankami materialnoprawnymi, a jedyną podstawą jego legitymacji skargowej jest ochrona obiektywnego porządku prawnego, definiowana w kontekście kompetencji tego organu wynikających z przepisów doprecyzowujących jego pozycję ustrojową i rolę w systemie prawa. W konsekwencji Sąd podzielił zatem argumentację Rzecznika, że jego udział w postępowaniu zainicjowanym skargą strony nie wyłącza jego własnego uprawnienia do wniesienia skargi na tą samą czynność organu administracji. Uniemożliwienie Rzecznikowi wniesienia skargi, po uprzednim umorzeniu postępowania zainicjowanego skargą strony na tą samą czynność, w którym Rzecznik uczestniczył na prawach strony, faktycznie pozbawiłoby Rzecznika jego uprawnienia procesowego, a tym samym możliwości realizacji jego uprawnień ustawowych, służących ochronie ogółu, a nie konkretnej jednostki. Tym samym, wbrew twierdzeniu organu, nie mogło dojść do „skonsumowania” uprawnienia Rzecznika do wniesienia samodzielnej skargi na zaskarżoną czynność, na skutek uprzedniego przystąpienia przez Rzecznika do postępowania w sprawie o sygn. akt II SA/Bk 893/21.

Sąd nie podzielił też stanowiska organu co do braku podstawy prawnej do działania Rzecznika, określonej w art. 18 pkt 1 ustawy o RPO (tj. cudzoziemcy nie znajdują się pod władzą RP). Wskazał, że pod władzą RP znajduje się również ta osoba, która nie przebywa na terenie Polski, lecz do której stosuje się regulacje polskie określające jej uprawnienia i obowiązki. Z taką zaś sytuacją mamy do czynienia na gruncie kontrolowanej sprawy.

Przechodząc do merytorycznej oceny legalności zaskarżonej czynności, Sąd zwrócił uwagę, że w aktach sprawy brak jest dokumentacji wskazującej, że skarżący w

dniu 27 września 2022 r. wyraził wobec funkcjonariuszy SG zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową. Nie wiadomo zatem, czy deklaracja taka została faktycznie przez niego zgłoszona, ale nie została odnotowana przez funkcjonariuszy SG, czy też deklaracji takiej wówczas skarżący nie złożył. Okoliczność ta pozostaje nieweryfikowalna na tym etapie postępowania, co jednak, w ocenie Sądu, nie uniemożliwia dokonania oceny legalności zaskarżonej czynności.

Gdyby skarżący w dniu 27 września 2021 r. faktycznie zgłosił funkcjonariuszom SG zamiar złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, ich obowiązkiem było uznanie skarżącego za wnioskującego o udzielenie takiej ochrony oraz umożliwienie mu złożenia wniosku na odpowiednim formularzu. Sama deklaracja złożenia takiego wniosku powinna zostać przyjęta przez funkcjonariusza SG, który jako pierwszy wchodzi w kontakt z cudzoziemcem. W przypadku natomiast założenia, że skarżący nie zadeklarował względem funkcjonariuszy SG zamiaru ubiegania się o ochronę międzynarodową, podstawowym ustawowym obowiązkiem funkcjonariuszy SG było przeprowadzenie kontroli legalności pobytu skarżącego na terytorium RP. Gdyby po przeprowadzeniu takiej kontroli okazało się, że pobyt skarżącego jest niezgodny z przepisami, funkcjonariusze SG winni byli sporządzić protokół kontroli legalności pobytu skarżącego na terytorium RP, a dalszej zaś kolejności obowiązkiem organu SG było wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie zobowiązania skarżącego do powrotu. Niezależnie od tego, które z ww. postępowań administracyjnych zostałyby wszczęte, skarżący uzyskałby w nim status strony, a tym samym gwarancje procesowe, w tym prawo do czynnego udziału w postępowaniu, obejmujące m.in. prawo do zainicjowania instancyjnej kontroli wydanego aktu.

Dalej Sąd odwołał się do zasady non-refoulement, wynikającej z art 33 ust. 1 Konwencji genewskiej. W ocenie Sądu zasada ta rozciąga się również na zakaz odmowy wjazdu na granicy. Stwierdził, że ani krajowy przepis prawa, ani okoliczności faktyczne (w tym kryzys migracyjny na granicy zewnętrznej UE wywołany przez czynniki zewnętrzne) nie mogą wyłączyć nakazu stosowania przez państwo członkowskie zasady non-refoulement, nawet względem cudzoziemców przekraczających granice RP w sposób nielegalny. Na gruncie kontrolowanej sprawy oznacza to, że § 3 ust. 2b rozporządzenia granicznego, stanowiący wyłączną podstawę prawną zaskarżonej czynności, nie może być stosowany automatycznie i autonomicznie, tj. ad hoc oraz z pominięciem przywołanych przez Sąd przepisów prawa międzynarodowego i unijnego, a także z ujednoliconymi z tymi przepisami normami prawa krajowego rangi ustawowej.

Przepis ten, zdaniem Sądu, nie powinien być mieć zastosowania. Pozostaje on bowiem w sprzeczności z normami rangi ustawowej, a także z art. 56 ust. 1 Konstytucji RP.

Zdaniem Sądu, ze względu na zasadę pierwszeństwa prawa unijnego/międzynarodowego, obowiązkiem organu było pominięcie § 3 ust. 2b rozporządzenia granicznego i zastosowanie norm rangi ustawowej, stanowiących odzwierciedlenie przepisów prawa unijnego oraz respektujących postanowienia wiążących Polskę umów międzynarodowych. W ocenie Sądu, samo już zastosowanie przez organ przepisu niższego rzędu, przy jednoczesnym pominięciu, nie dających się z nim pogodzić regulacji ustawowych, prawa unijnego oraz postanowień umów międzynarodowych, stanowi istotne naruszenie prawa, uzasadniające stwierdzenie bezskuteczności zaskarżonej czynności.

Usunięcie skarżącego z terytorium RP na podstawie § 3 ust. 2b rozporządzenia granicznego skutkowało w praktyce uniemożliwieniem mu ubiegania się o ochronę międzynarodową (niezależnie od tego, czy o ochronę taką skarżący wówczas faktycznie wystąpił), a finalnie potencjalnym narażeniem jego na niebezpieczeństwa opisane w art. 33 ust. 1 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515; dalej: „Konwencja genewska”) oraz art. 19 ust. 2 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.UE C 202/389 z 7 czerwca 2016 r.; dalej: „KPP”), stanowiącym istotne naruszenie zasady non-refoulement. Właściwy organ SG nie zweryfikował bowiem w żaden sposób indywidualnej sytuacji skarżącego, ani też nie ustalił jego pozycji prawnej oraz stanu faktycznego sprawy (brak w tym względzie jakiegokolwiek materiału dowodowego). Jak podkreślono, nakaz indywidualnego zbadania sprawy każdego z poszukujących ochrony cudzoziemców (również w razie ich masowego napływu), ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji w kraju, do którego miałyby nastąpić odesłanie, wypływa ponadto z zakazu wydalenń zbiorowych zawartego w art. 19 ust. 1 KPP oraz z art. 4 Protokołu nr 4 do Konwencji (Dz.U. 1995, Nr 36, poz. 175/2; dalej: „Protokół nr 4”).

Zaniechania poczynione przez organ w niniejszej sprawie, a zamiast tego automatyczne i arbitralne zastosowanie wyłącznie przepisu niższego rzędu (o randze rozporządzenia), który nie wyłącza ani przepisów ustaw krajowych, ani prawa unijnego, ani postanowień umów międzynarodowych wiążących RP, ani przede wszystkim Konstytucji RP, stanowi w ocenie Sądu, w pierwszym rzędzie istotne naruszenie art. 7, art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 1-3 Konstytucji RP. Naruszenie to skutkowało z kolei naruszeniem art. 56 ust. 1 Konstytucji RP, art. 33 ust. 1 Konwencji genewskiej, art. 18 i

art. 19 ust. 1 i 2 KPP, art. 13 ust. 1 zd. 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (Dz.U.UE L 77/1 z 23 marca 2016; dalej: „KG Schengen”), art. 4 Protokołu nr 4 oraz powołanych przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2021, poz. 1108 ze zm.; dalej: ustawa o ochronie) lub ustawy o cudzoziemcach, które wprost zakazują takich działań, jakie miało miejsce w kontrolowanej sprawie.

Sąd zgodził się również z pełnomocnikiem skarżącego, że zaskarżona czynność (a przy tym i sama regulacja stanowiąca jej podstawę prawną) narusza art. 13 Konwencji.

Sąd podzielił także stanowisko obu skarżących, że § 3 ust. 2b rozporządzenia granicznego jest niezgodny z art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U z 2022 r., poz. 295), bowiem został wydany poza granicami upoważnienia ustawowego.

Z powyższych względów Sąd stwierdził bezskuteczność zaskarżonej czynności materialno-technicznej, działając na zasadzie art. 146 § 1 p.p.s.a.

Analogiczne wyroki zapadły również w rozpoznanych wspólnie sprawach dotyczących rodziny skarżącego.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł Prokurator Regionalny w Białymstoku (dalej: „Prokurator”). Wyrok zaskarżył w części dotyczącej przyjęcia dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi Rzecznika w danym układzie procesowym.

Sądowi pierwszej instancji zarzucił, na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a., obrazę prawa procesowego, tj. art. 3 § 2 pkt 4, art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 53 § 3 i art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. poprzez błędne przyjęcie, iż Rzecznikowi, który zgłosił udział w postępowaniu toczącym się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym ze skargi innego podmiotu na akt lub czynność z zakresu administracji publicznej, a tym samym stał się w tej sprawie podmiotem na prawach strony ze wszystkimi wynikającymi stąd uprawnieniami i obowiązkami, a następnie w sprawie tej zapadło nieprawomocne orzeczenie kończące postępowanie sądownoadministracyjne skierowane również do niego jako uczestnika postępowania na prawach strony, w oparciu o tożsame zarzuty i jednocześnie przy tożsamości stron i przedmiotu postępowania, przysługuje skarga w nadzwyczajnym, sześciomiesięcznym terminie. Powyższe naruszenie przepisów prawa procesowego miało istotny wpływ na wynik sprawy, albowiem została merytorycznie rozpoznana

skarga Rzecznika, która winna zostać odrzucona jako wniesiona przez podmiot nie mający legitymacji w danym układzie procesowym, gdyż sprawa objęta skargą Rzecznika pomiędzy tymi samymi stronami, w tym skarżącym Rzecznikiem, który uprzednio nabył prawo zaskarżenia zapadłego nieprawomocnego orzeczenia, pozostaje w toku.

W oparciu o powyższe skarżący kasacyjnie wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez odrzucenie skargi Rzecznika. Prokurator zrzekł się rozprawy i wniósł o rozpoznanie sprawy na posiedzeniu.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Rzecznik wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej, a nadto o przeprowadzenie rozprawy, na podstawie art. 182 § 2 p.p.s.a.

Naczelny Sąd Administracyjny na rozprawie w dniu 9 stycznia 2024 r., na podstawie art. 111 § 2 w zw. z art. 193 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (aktualny t. j.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.; dalej: „p.p.s.a.”), połączył do łącznego rozpoznania, ale oddzielnego rozstrzygnięcia sprawy o sygnaturach akt: II OSK 2749/22 (dot. ██████████) II OSK 2750/22 (dot. ██████████) oraz II OSK 2751/22 (dot. ██████████).

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Jak stanowi art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod uwagę jedynie nieważność postępowania. Jeżeli w sprawie nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania wymienione w art. 183 §2 powołanej ustawy, a taka sytuacja ma miejsce w przedmiotowej sprawie, to Sąd rozpoznający sprawę związany jest granicami kasacji.

Rozpoznając w powyższych granicach wniesioną skargę kasacyjną należało uznać, że skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

W pierwszej kolejności pokreślić należy, że w skardze kasacyjnej Prokurator nie zakwestionował wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Białymstoku co do samego rozstrzygnięcia o uznaniu czynności zawrócenia cudzoziemca do linii granicy państwowej. Skarżący kasacyjnie nie podważał w żaden sposób stanowiska Sądu, że dokonanie zaskarżonej czynności stanowiło naruszenie nie tylko norm prawnych hierarchicznie wyższych, tj. określonych przepisów ustawy o ochronie i ustawy o cudzoziemcach, ale także stanowiło istotne naruszenie Konstytucji RP, jak i przepisów prawa unijnego oraz międzynarodowego. Z uwagi na zakreślone w skardze kasacyjnej

granice zaskarżenia kwestia legalności zastosowania wobec skarżącego cudzoziemca procedury zawrócenia do linii granicy państwowej w trybie § 3 ust. 2b rozporządzenia granicznego nie mogła być punktem odniesienia podczas badania zgodności zaskarżonego wyroku z prawem.

Jedyną kwestią sporną w niniejszej sprawie jest ocena przysługiwania Rzecznikowi legitymacji do wniesienia skargi w specyficznych okolicznościach niniejszej sprawy, w określonej konfiguracji procesowej. Istota sprawy sprowadza się zatem do odpowiedzi na pytanie, czy w sytuacji, kiedy Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu toczącym się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym ze skargi innego podmiotu na akt lub czynność z zakresu administracji publicznej, tym samym stając się podmiotem na prawach strony, dopuszczalne jest, by następnie wniósł on skargę na ten akt lub czynność. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego na tak zadane pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Sąd ten w pełni podziela bowiem stanowisko Rzecznika, jak i Sądu pierwszej instancji, że w stanie faktycznym i prawnym niniejszej sprawy skarga wywiedziona przez Rzecznika była dopuszczalna, niezależnie od wcześniejszego udziału Rzecznika na prawach strony w postępowaniu zainicjowanym skargą cudzoziemca.

Punktem wyjścia dla dalszych rozważań musi być przypomnienie o szczególnej pozycji ustrojowej i kompetencjach Rzecznika Praw Obywatelskich jako konstytucyjnego organu ochrony prawnej. Art. 1 ust. 2 i ust. 3 ustawy o RPO (stanowiący powtórzenie art. 208 ust. 1 Konstytucji RP) określa pozycję ustrojową Rzecznika Praw Obywatelskich. Wynika z niego, że Rzecznik stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. Redakcja tego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że zadaniem Rzecznika jest ochrona całokształtu praw i wolności człowieka i obywatela. Realizacji wskazanego celu służyć mają m.in. kompetencje Rzecznika określone w art. 14 pkt 6 ustawy o RPO, który stanowi, że Rzecznik może m.in. wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach na prawach przysługujących prokuratorowi. Specyfika korzystania przez Rzecznika ze środków procesowych polega na potraktowaniu ich jako instrumentów ukierunkowanych na usunięcie naruszeń wolności i praw (M. Dybowski [w:] M. Safjan, L. Bosek [red.], Konstytucja RP. Komentarz, t. II, Warszawa 2016, str. 1430). Rzecznik nie działa zatem we własnym interesie, lecz dla dobra publicznego, dla dobra ogółu (tzn. pro publico bono).

Zasady wnoszenia przez Rzecznika skargi do sądu administracyjnego oraz

udziału w postępowaniu przed sądami administracyjnymi regulują przepisy ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Według art. 8 § 1 p.p.s.a. Rzecznik może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują mu prawa strony. Z kolei art. 50 § 1 p.p.s.a. stanowi o legitymacji Rzecznika do wniesienia skargi, nie prowadząc ograniczenia przedmiotowego. W takim przypadku legitymacja skargowa Rzecznika nie jest ograniczona przesłankami o charakterze materialnym, a wynika z prawnej ochrony obiektywnego porządku prawnego (por. wyrok NSA z 5 czerwca 2012 r., II OSK 747/12; CBOSA).

Do autonomicznej oceny Rzecznika należy, czy ochrona praw człowieka i obywatela uzasadnia jego udział w toczącym się postępowaniu sądowoadministracyjnym, a także wnoszenie przewidzianych środków prawnych zaskarżenia. Udział Rzecznika w postępowaniu przed sądami administracyjnymi może polegać na żądaniu wszczęcia postępowania, którego zewnętrzną formę stanowi skarga wniesiona do sądu administracyjnego, lub na zgłoszeniu przez Rzecznika udziału w już toczącym się postępowaniu. Nie tylko trafność decyzji o udziale w tym postępowaniu nie podlega ocenie sądu, ale i dokonany przez Rzecznika wybór, w jakim charakterze będzie występował w postępowaniu. Zagadnienie to ściśle jest bowiem związane z jego autonomiczną oceną, jaki sposób działania Rzecznika będzie w danej sprawie odpowiednim środkiem ochrony praw i wolności człowieka i obywatela (por. S. Trociuk [w:] Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2020, art. 14 i powołane tam piśmiennictwo).

Reasumując, żadna z czynności procesowych Rzecznika wskazanych w art. 14 pkt 6 ustawy o RPO i analogicznie art. 8 ust. 1 p.p.s.a. nie podlega kontroli sądu (poza wymogami formalnymi określonymi w art. 53 p.p.s.a.), ponieważ stanowią one realizację zasady niezawisłości Rzecznika. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z literalnej wykładni przywołanych wyżej przepisów art. 8 § 1 i art. 50 § 1 p.p.s.a. oraz art. 14 pkt 6 ustawy o RPO wprost wynika, że możliwość wniesienia przez Rzecznika skargi do sądu administracyjnego nie została przez ustawodawcę odgraniczona warunkiem, który formułuje Prokurator w skardze kasacyjnej, w postaci braku udziału Rzecznika w postępowaniu zainicjowanym skargą innego podmiotu na tożsamy akt lub czynność, w której następnie zapadło nieprawomocne orzeczenie kończące postępowanie

sądowoadministracyjne w sposób formalny, a konkretnie umarzające postępowanie. Ograniczenia takiego nie zawiera również przepis art. 53 § 3 p.p.s.a., określający termin do wniesienia skargi do sądu administracyjnego dla m.in. Rzecznika, który w niniejszej sprawie wynosi sześć miesięcy od podjęcia czynności uzasadniającej wniesienie skargi. Powyższe przepisy prawa nie dają podstaw do wyprowadzenia formułowanej w skardze kasacyjnej swoistej konstrukcji prawnej „skonsumowania” uprawnień procesowych Rzecznika związanych z jego udziałem w tym postępowaniu sądowoadministracyjnym. Przyjęcie koncepcji przedstawionej przez skarżącego kasacyjnie byłoby niewątpliwie sprzeczne z konstytucyjną interpretacją funkcji i pozycji ustrojowej Rzecznika. Dorodziłoby to w efekcie do niedopuszczalnego ograniczenia, a wręcz pozbawienia go realizowania jego konstytucyjnych uprawnień.

W sprawie, w której Rzecznik zgłosił udział w już toczącym się postępowaniu sądowoadministracyjnym, przysługują mu co do zasady takie same uprawnienia jak pozostałym stronom postępowania (a w zakresie niektórych instytucji procesowych jego uprawnienia są nawet szersze). Zasada ta doznaje jednak istotnego ograniczenia. Tylko stronie, która wniosła skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, przysługuje wyłączone prawo do dysponowania skargą, tj. decyzji o jej podtrzymaniu i doprowadzeniu do merytorycznego zakończenia sprawy, bądź rezygnacji z kontynuowania wszczętego przez nią postępowania przed sądem administracyjnym. Uprawnieniem, które przysługuje wyłącznie skarżącemu, jest cofnięcie skargi, o którym stanowi art. 60 p.p.s.a. Inne strony postępowania, czyli organ, uczestnicy, którzy nie wniesli skargi, a także inne podmioty uprawnione do udziału w postępowaniu na prawach strony, jak np. Rzecznik, nie mają takiego uprawnienia. W przypadku skutecznego złożenia przez skarżącego oświadczenia o cofnięciu skargi, gdy nie zaistniały przesłanki negatywne określone w powołanym wyżej przepisie, cofnięcie skargi wiąże sąd, który obowiązany jest do umorzenia postępowania (art. 161 § 1 pkt 1 p.p.s.a.).

Oczywistym jest, że celem udziału Rzecznika w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest doprowadzenie do sądowej kontroli działalności administracji publicznej, czyli merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy będącej przedmiotem skargi. Pamiętać przy tym należy, że korzystanie przez Rzecznika z uprawnień określonych w art. 8 p.p.s.a., tak jak i w innych przypadkach, odbywa się na zasadzie subsydiarności. W niniejszej sprawie Rzecznik zdecydował się najpierw przystąpić do postępowania zainicjowanego przez skarżącego działającego za

pośrednictwem profesjonalnego pełnomocnika. Dopiero gdy Sąd pierwszej instancji zakwestionował pełnomocnictwo i wolę cudzoziemki/cudzoziemca dalszego podtrzymywania skargi (czego Rzecznik nie mógł przewidzieć, zgłaszając swój udział w postępowaniu), Rzecznik zdecydował się wnieść własną skargę, opartą na tożsamyh zarzutach, co w złożonym wcześniej piśmie procesowym. Celem takiego działania Rzecznika było doprowadzenie do merytorycznego rozpatrzenia przez Sąd zarzutów stawianych postępowaniu Straży Granicznej i dokonanej na cudzoziemcach czynności zawrócenia do linii granicy.

Nie bez znaczenia w rozpoznawanej sprawie jest fakt, na który zwraca uwagę Rzecznik w odpowiedzi na skargę kasacyjną, że w momencie złożenia przez niego samodzielnej skargi w obrocie prawnym nie było żadnego orzeczenia sądu, które rozstrzygałoby sprawę co do istoty. Rzecznik swoją skargę wniósł po wydaniu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku nieprawomocnego postanowienia o umorzeniu postępowania sądowego, w terminie otwartym do złożenia zażalenia na to postanowienie (które w terminie późniejszym zostało wniesione przez skarżącego cudzoziemca). Postanowienie Sądu pierwszej instancji o umorzeniu postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 1 p.p.s.a. jest postanowieniem kończącym postępowanie w sposób formalny i nie ma powagi rzeczy osądzonej (gdy stanie się prawomocne). Skuteczne cofnięcie przez skarżącego skargi jest zdarzeniem procesowym uniemożliwiającym zakończenie postępowania przez rozstrzygnięcie o istocie sprawy stanowiącej przesłankę wniesienia uprzednio skargi (M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski [red.], Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2019, str. 755).

Reasumując, przedmiotowa skarga Rzecznika na czynność zawrócenia cudzoziemca do granicy państwa nie była - wbrew ocenie Prokuratora - skargą niedopuszczalną w rozumieniu art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.

Unormowanie zawarte w art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. odsyła do tzw. nienazwanych przyczyn niedopuszczalności skargi („jeżeli z innych przyczyn wniesienie skargi jest niedopuszczalne”). Ocena o zaistnieniu przesłanki niedopuszczalności skargi z „innych przyczyn” nie może być oderwana od oceny warunków dopuszczalności skargi mających umocowanie w przepisach prawa. W orzecznictwie i doktrynie za „inne przyczyny” niedopuszczalności skargi uznaje się m.in. brak przedmiotu zaskarżenia czy też niewyczerpanie środków zaskarżenia. Każdorazowo jednak oceny o niedopuszczalności skargi „z innych przyczyn” należy powiązać z konkretnymi

przepisami prawa określającymi warunki skutecznego złożenia skargi. Przesłanką dopuszczalności skargi jest również jej wniesienie przez podmiot, któremu - zgodnie z art. 50 § 1 lub 2 p.p.s.a. - przysługuje legitymacja do jej wniesienia. W przypadku Rzecznika jego legitymacja do wniesienia skargi nie jest ograniczona przesłankami materialnoprawnymi, tj. warunkiem posiadania indywidualnego interesu prawnego w zaskarżeniu określonego aktu czy czynności organu administracji publicznej. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak wynika z przedstawionej wyżej wykładni literalnej i konstytucyjnej art. 8 § 1 i art. 50 § 1 p.p.s.a. oraz art. 14 pkt 6 ustawy o RPO, nie dopuszczalna taka wykładnia ww. przepisów, jak również art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a., która ograniczałaby legitymację Rzecznika do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, uzależniając dopuszczalność skargi wywiedzionej przez ten podmiot od innych warunków, nie przewidzianych w przepisach prawa. Za taki warunek dopuszczalności skargi Rzecznika żadną miarą nie można uznać jego wcześniejszego udziału w postępowaniu zainicjowanym skargą strony na tę samą czynność organu administracji. Taka wykładnia, jak przyjęta w skardze kasacyjnej Prokuratora, doprowadziłaby bowiem do niedopuszczalnego ograniczenia, a nawet faktycznego pozbawienia Rzecznika jego uprawnienia procesowego, a tym samym możliwości realizacji jego uprawnień ustawowych. Jak wskazano bowiem wcześniej, autonomiczną decyzją Rzecznika niepodlegającą ocenie Sądu jest nie tylko decyzja o udziale w tym postępowaniu sądowym, ale też wybór, w jakim charakterze Rzecznik będzie występował w postępowaniu - przystępując do sprawy zainicjowanej skargą innej osoby czy też w charakterze skarżącego. Przepisy prawa, w tym ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie zawierają zakazu zmiany pozycji procesowej Rzecznika w danym postępowaniu sądowym i wniesienia przez niego skargi na tożsamy akt lub czynność, co zaskarżony w sprawie, w której uprzednio zgłosił przystąpienie do sprawy.

Nie jest niedopuszczalna w rozumieniu art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. skarga Rzecznika Praw Obywatelskich na akt lub czynność wniesiona przez niego w toku postępowania sądowego zainicjowanego skargą innego podmiotu na tożsamy akt lub czynność, w którym to postępowaniu Rzecznik Praw Obywatelskich złożył wcześniej oświadczenie o przystąpieniu do udziału w sprawie na podstawie art. 8 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2023 r., poz. 1058 ze zm.).

Podkreślić trzeba przy tym, że skarga Rzecznika została wniesiona z

zachowaniem terminu określonego w art. 53 § 3 p.p.s.a. Pozytywnie ocenić należy działanie Sądu pierwszej instancji, który sprawę ze skargi Rzecznika zarejestrował pod odrębną sygnaturą akt i dalsze czynności zmierzające do nadania biegu skardze podejmował dopiero po orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpoznającego zażalenie na postanowienie o umorzeniu postępowania. W świetle przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dopuszczalne jest wszak odrębne wniesienie skarg na ten sam akt lub czynność organu administracji przez kilku uprawnionych, co na dalszym etapie postępowania wiąże się z obowiązkiem sądu połączenia spraw do wspólnego rozpoznania i

rozstrzygnięcia - na podstawie art. 111 § 1 p.p.s.a. Takie zarządzenie zostało też wydane w sprawie niniejszej, kiedy to skutek orzeczenia kasatoryjnego Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2022 r. skarga wywiedziona przez cudzoziemca wróciła do ponownego rozpoznania przez Sąd pierwszej instancji. Niezależnie od tego, nawet gdyby Naczelny Sąd Administracyjny oddalił zażalenie cudzoziemca, to uprawomocnienie się postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 17 marca 2022 r. umożliwiłoby merytoryczne rozpatrzenie samodzielnej skargi Rzecznika. Oczywiście Rzecznik jako strona postępowania zainicjowanego skargą wniesioną przez cudzoziemca również miał prawo do zaskarżenia orzeczenia Sądu pierwszej instancji umarzającego postępowanie. Oczekiwanie na rozstrzygnięcie Sądu drugiej instancji i uzależnienie od tego decyzji o samodzielnym wniesieniu skargi wiązało się jednak z ryzykiem, że wniesienie przez Rzecznika skargi dopiero po rozpoznaniu zażalenia (czy to cudzoziemca, czy ewentualnie też Rzecznika, gdyby je złożył) przez Naczelny Sąd Administracyjny mogłoby nastąpić już po upływie terminu określonego w art. 53 § 3 p.p.s.a., co skutkowało by musiało jej odrzuceniem i w efekcie zamykałoby drogę do jej merytorycznego rozpoznania. Przyjętą przez Rzecznika taktykę procesową ocenić zatem należy jako całkowicie racjonalną, usprawiedliwioną dążeniem do skutecznej realizacji ustawowych kompetencji tego organu ochrony prawnej. Co jednak najważniejsze, podjęte przez Rzecznika działania nie stanowiły naruszenia przepisów prawa wskazanych w skardze kasacyjnej.

Na koniec wyjaśnić wypada, że ocena prawna wyrażona w niniejszym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego co do dopuszczalności skargi wniesionej przez Rzecznika była ściśle powiązana z uwarunkowaniami prawnymi tej konkretnej sprawy. Naczelny Sąd Administracyjny, będąc związany podstawami skargi kasacyjnej, mógł odnieść się wyłącznie do przepisów prawa regulujących udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Wobec stwierdzenia, że zarzuty skargi kasacyjnej nie zasługują na uwzględnienie, skargę kasacyjną należało oddalić.

Mając powyższe na uwadze, w oparciu o art. 184 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Bernadetta Pręgoska

starszy sekretarz sądowy