



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, 20 maja 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie:

Przewodniczący Sędzia WSA Małgorzata Małaszewska-Litwiniec
Sędzia WSA Kaja Angerman (spr.)
Sędzia WSA Grzegorz Rząsa

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym

na posiedzeniu niejawnym 20 maja 2022 r.

sprawy ze skargi [REDAKTED]

na postanowienie Komendanta Głównego Straży Granicznej

z 27 stycznia 2022 r. nr KG-CU-IV-2.4224.118.2021

w przedmiocie nakazania opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

- 1. uchyla zaskarżone postanowienie i utrzymane nim w mocy postanowienie Komendanta Placówki Straży Granicznej w Kuźnicy z 22 listopada 2021 r. nr 03-095/43/D-POP/2021,**
- 2. zasądza od Komendanta Głównego Straży Granicznej na rzecz [REDAKTED] kwotę 597 (pięćset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Na oryginale właściwe podpisy:

Za zgodność z oryginałem:

Agnieszka [REDAKTED]

Sekretarz Sądowy

UZASADNIENIE

Przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej, na skutek skargi [REDAKTOWANE] (dalej również „skarżący” lub „cudzoziemiec”) było postanowienie Komendanta Głównego Straży Granicznej (dalej również „organ”) z 27 stycznia 2022 r. nr KG-CU-IV-2.4224.118.2021, utrzymujące w mocy postanowienie Komendanta Placówki Straży Granicznej w Kuźnicy (dalej również „Komendant PSG” lub „organ pierwszej instancji”) z 22 listopada 2021 r. nr 03-095/43/D-POP/2021 w przedmiocie nakazu opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Zaskarżone postanowienie organ wydał w oparciu o następujące ustalenia faktyczne i ocenę prawną.

[REDAKTOWANE], obywatel Syrii, urodzony 1 sierpnia 1990 r., legitymujący się paszportem o serii i numerze [REDAKTOWANE], został zatrzymany 22 listopada 2021 r. w rejonie służbowej odpowiedzialności Placówki Straży Granicznej w Kuźnicy, w miejscowości Kraśniany - poza przejściem granicznym.


Komendant Placówki Straży Granicznej w Kuźnicy w dniu zatrzymania, działając na podstawie art. 303b ust. 1-3 w zw. z art. 303 ust. 1 pkt 9a ustawy z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2020 r. poz. 35 ze zm., dalej również „ustawa o cudzoziemcach”), sporządził protokół przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej przez skarżącego i innego obywatela Syrii, którzy „przekroczyli granicę państwową z Republiką Białorusi do Rzeczypospolitej Polskiej nie posiadając dokumentów uprawniających do wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”, a następnie wydał postanowienie o nakazie opuszczenia przez cudzoziemca terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zakazie ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen na okres 3 lat. Postanowienie zostało doręczone i wykonane 22 listopada 2021 r.

Skarżący wywiódł zażalenie na powyższe postanowienie.

Komendant Główny Straży Granicznej kontrolowanym postanowieniem, na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 144 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm., dalej również „k.p.a.”) utrzymał w mocy postanowienie organu pierwszej instancji. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ przytoczył treść art. 303b ust. 1-3 w zw. z art. 303 ust. 1 pkt 9a ustawy o cudzoziemcach i wskazał, że zaistniały przesłanki do ich zastosowania.

Odnosząc się do zarzutu zażalenia w zakresie wyrażenia chęci ubiegania się przez skarżącego o udzielenie ochrony międzynarodowej, bezpośrednio po zatrzymaniu przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, organ wskazał, że okoliczność ta „nie znajduje potwierdzenia”. Jednocześnie organ wyjaśnił jak przebiega procedura składania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz, że złożenie takiego wniosku uniemożliwia wydanie postanowienia o opuszczeniu przez cudzoziemca terytorium RP, a co za tym idzie cudzoziemiec nie jest zwracany na terytorium Białorusi.

Za bezzasadny organ uznał również zarzut niezbadania przez organ pierwszej instancji indywidualnej sytuacji cudzoziemca, w szczególności ryzyka naruszenia jego praw człowieka związanego z wydaniem i wykonaniem skarżonego postanowienia. Organ wywiódł, że procedura określona w art. 303b ust. 1 ustawy o cudzoziemcach dotyczy jedynie cudzoziemców, którzy w sposób nielegalny przekroczyli polską granicę państwową, w szczególności w sposób bezprawny przedostają się przez zewnętrzną granicę UE z zamiarem polepszenia swojej sytuacji życiowej. Zdaniem organu nie bez znaczenia pozostał również fakt, że cudzoziemcy usiłujący przedostać się wbrew przepisom prawa z terytorium Białorusi na terytorium Polski, przybyli na Białoruś w sposób legalny i w pełni dobrowolny, zazwyczaj na podstawie wiz turystycznych. Zawrócenie na terytorium Białorusi osoby ujawnionej niezwłocznie po przekroczeniu granicy wbrew przepisom prawa, posiadającej legalny tytuł pobytowy w tym kraju i zarazem nie poszukującej ochrony międzynarodowej w RP nie może wiązać się dla niej z jakimkolwiek zagrożeniem. W ocenie organu Białoruś jest krajem o ustabilizowanej sytuacji wewnętrznej i zapewnia bezpieczeństwo cudzoziemcom.

, reprezentowany przez radcę prawnego, wywiódł skargę na postanowienie Komendanta Głównego Straży Granicznej z 27 stycznia 2022 r., zaskarżając je w całości.

Zaskarżonemu postanowieniu skarżący zarzucił naruszenie:

- art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie 4 lipca 1950 r. (dalej również „Europejska Konwencja Praw Człowieka”) oraz art. 4 protokołu nr 4 do Konwencji, art. 4 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich

(Dz.U.U.E.L.2008.348.98) oraz art. 19 ust. 1 i 2 Karty Praw Podstawowych UE (Dz.U. UE C z 14 grudnia 2007 r., dalej również „Karta Praw Podstawowych UE”) poprzez niezbadanie indywidualnych okoliczności dotyczących cudzoziemca przed wykonaniem zaskarżonego postanowienia, w tym także ryzyka naruszenia praw człowieka w przypadku zawrócenia cudzoziemca do Białorusi,

- art. 13 w zw. z art. 3 i art. 4 protokołu dodatkowego do Konwencji oraz art. 47 Karty praw podstawowych poprzez nie stwierdzenie bezprawności postanowienia Komendanta PSG w Kuźnicy w aspekcie stwierdzenia, że podlega ono natychmiastowemu wykonaniu, pomimo że istnieje ryzyko naruszenia zakazu tortur i innego niehumanitarnego lub poniżającego traktowania, rozstrzygnięcie o wydaleniu cudzoziemca nie powinno podlegać natychmiastowemu wykonaniu, a zażalenie powinno mieć skutek zawieszający.

Jednocześnie skarżący wniósł o przeprowadzenie uzupełniającego dowodu z dokumentu, tj. raportu Human Rights Watch »„Umierajcie tutaj albo idźcie do Polski”, Wspólna odpowiedzialność Białorusi i Polski za nadużycia na granicy« na okoliczność sytuacji migrantów w Białorusi.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia, jak również utrzymanego nim w mocy postanowienia Komendanta PSG z 22 listopada 2021 r.

Komendant Główny Straży Granicznej w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie uznając, że zarzuty skargi nie zasługują na uwzględnienie.

Skarżący w piśmie z 26 kwietnia 2022 r. dodatkowo zarzucił zaskarżonym rozstrzygnięciom naruszenie:

- art. 303b ust. 1 ustawy o cudzoziemcach w zw. z art. 7, art. 8 § 1, art. 9, art. 10 § 1, art. 81 w zw. 67 § 1 i § 2 pkt 2, art. 68 i art. 69 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego w zw. z art. 47 Karty praw podstawowych poprzez utrzymanie w mocy „decyzji” wydanej w ramach postępowania, podczas którego nie zapewniono stronie postępowania żadnej możliwości udziału w postępowaniu, nie wyjaśniono w sposób dokładny stanu faktycznego w sprawie m.in. poprzez nie przeprowadzenie przesłuchania cudzoziemca i nie sporządzenie protokołu przesłuchania cudzoziemca, jak również nie poinformowano cudzoziemca o okolicznościach faktycznych i prawnych mających wpływ na ustalenie jego praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania,

art. 289 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach w zw. z art. 303b ust. 1 ustawy o cudzoziemcach poprzez utrzymanie w mocy postanowienia, w którym stwierdzono, że cudzoziemiec przekroczył granicę niezgodnie z przepisami prawa, pomimo że stwierdzenie faktu niezgodnego z przepisami wjazdu na terytorium RP odbywa się na podstawie kontroli legalności pobytu cudzoziemców, której w sprawie nie przeprowadzono.

Jednocześnie skarżący wniósł o przeprowadzenie dowodu z dokumentu tj. raportu Amnesty International Polska „Polska: Okrucieństwo zamiast współczucia na granicy z Białorusią” z 11 kwietnia 2022 r. na okoliczność stosowania przemocy i wydalania cudzoziemców do ich krajów pochodzenia przez władze białoruskie, które to praktyki stosowane są wobec cudzoziemców znajdujących się w analogicznej sytuacji jak skarżący.

Dodatkowo skarżący wyraził stanowisko, że zaskarżone postanowienie, pomimo swojej nazwy, w istocie jest decyzją administracyjną i wniósł o rozpoznanie sprawy „w postępowaniu zwyczajnym”, nie zaś w trybie uproszczonym. Jednocześnie uzupełnił wpis od skargi o kwotę 200 (dwieście) złotych, uznając, że wysokość należnego wpisu wynika z § 2 ust. 3 pkt 8) rozporządzenia Rady Ministrów z 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 535).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Skargę należało uwzględnić, albowiem zaskarżone postanowienie Komendanta Głównego Straży Granicznej z 27 stycznia 2022 r. oraz utrzymane nim w mocy postanowienie Komendanta Placówki Straży Granicznej w Kuźnicy zostały wydane z naruszeniem przepisów postępowania, a naruszenie to mogło mieć wpływ na wynik sprawy.

Istota sporu dotyczyła tego, czy zaistniały przesłanki do wydania rozstrzygnięcia art. 303b ust. 1-3 w zw. z art. 303 ust. 1 pkt 9a ustawy o cudzoziemcach. Zgodnie z tym uregulowaniami w przypadku zatrzymania cudzoziemca niezwłocznie po przekroczeniu granicy wbrew przepisom prawa stanowiącej granicę zewnętrzną, w rozumieniu art. 2 pkt 2 kodeksu granicznego Schengen, nie wszczyna się postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu, a wszczęte postępowanie w tej sprawie umarza się. Natomiast komendant placówki Straży

Granicznej właściwy ze względu na miejsce przekroczenia granicy sporządza protokół przekroczenia granicy oraz wydaje postanowienie o opuszczeniu terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W postanowieniu określa się nakaz opuszczenia przez cudzoziemca terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz orzeka się zakaz ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen wraz z określeniem okresu tego zakazu. Na postanowienie o opuszczeniu terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przysługuje zażalenie do Komendanta Głównego Straży Granicznej, przy czym złożenie zażalenia nie wstrzymuje wykonania postanowienia.

Mając na uwadze powyższe uregulowania, sąd stwierdził że zebrany materiał dowodowy nie był wystarczający do wydania rozstrzygnięcia w oparciu o ww. przepis. Organy administracji orzekające w sprawie swoje rozstrzygnięcia oparły wyłącznie o protokół przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej, który jak trafnie wskazał skarżący został podpisany wyłącznie przez funkcjonariusza Straży Granicznej i czyni z tego dokumentu notatkę służbową. Co istotne, z treści tego dokumentu nie wynikało ani kiedy skarżący przekroczył granicę polsko-białoruską i w jakich okolicznościach (np. dobrowolnie czy na skutek działania osób trzecich, sam czy w grupie), ani jaki był celu pobytu skarżącego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (np. chęć ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej czy traktowanie Polski jako kraju tranzytu do innego państwa Unii Europejskiej). Zdaniem sądu ustalenie tych kwestii było kluczowe do oceny czy zostały spełnione przesłanki z art. 303b ust. 1-3 ustawy o cudzoziemcach. Tymczasem organy administracji stosując uproszczoną procedurę całkowicie pominęły ogólne reguły prowadzenia postępowania administracyjnego, w szczególności zasadę prawdy obiektywnej wyrażoną w art. 7 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. W tym celu organ administracji publicznej jako dowód powinien dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem (art. 75 § 1 zd. pierwsze k.p.a.). Następnie organ administracji ocenia czy dana okoliczność została udowodniona na podstawie całokształtu materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.), a jest to możliwe gdy wyczerpująco zebrał materiał dowodowy (art. 77 § 1 k.p.a.). W rozpoznawanej sprawie organy mogły w szczególności przeprowadzić dowód z przesłuchania skarżącego (art. 86 k.p.a.) i

sporządzić z tej czynności protokół (art. 67 § 2 pkt 2 k.p.a.). Czynności takich jednak nie przeprowadzono. Dlatego rację miał skarżący, że w żaden sposób nie zapewniono mu możliwości przedstawienia swojego stanowiska w sprawie, a w konsekwencji pozbawiono go prawa do czynnego uczestnictwa w postępowaniu (art. 10 k.p.a.). Co więcej, organy nie tylko nie podjęły czynności, które uzasadniałyby zastosowanie art. 303b ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, ale uzasadnienie faktyczne postanowienia oparty na ogólnikowych i abstrakcyjnych twierdzeniach. Tymczasem uzasadnienie faktyczne rozstrzygnięcia organu powinno zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej (art. 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 126 k.p.a.). Uprawnione było zatem twierdzenie skarżącego, że takie działanie narusza zasadę zaufania do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.).

Zdaniem sądu organy orzekające w sprawie nie rozważyły również czy kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej ma wpływ na sytuację skarżącego, a tym samym czy wydanie wobec skarżącego postanowienia w trybie art. 303b ust. 1 ustawy o cudzoziemcach nie skutkuje naruszeniem międzynarodowego standardu postępowania z cudzoziemcami - zasady *non-refoulement*. Zasada ta zakazuje odmowy przyjęcia cudzoziemca na granicy oraz zobowiązania go do powrotu lub cofnięcia w jakikolwiek sposób, do państwa, gdzie życie lub wolność cudzoziemca byłyby zagrożone z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, gdy istnieją uzasadnione powody, aby uważać uchodźcę za stanowiącego zagrożenie dla bezpieczeństwa kraju, albo jeśli został on skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo i w związku z tym zagraża społeczeństwu kraju, (art. 33 ust. 2 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie 28 lipca 1951 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 119 poz. 515). W rozpoznawanej sprawie organy ograniczyły swoje ustalenia wyłącznie do ogólnodostępnych informacji dotyczących kryzysu migracyjnego na granicy polsko-białoruskiej. W uzasadnieniach zaskarżonych rozstrzygnięć organy wskazały, że cudzoziemcy przybywający z terytorium Białorusi przebywają tam w sposób dobrowolny i legalny (posiadają wize turystyczne). Sytuacja w tym kraju jest stabilna i nie ma przesłanek, by uznać Białoruś za kraj, gdzie cudzoziemcowi zagrażałoby niebezpieczeństwo. W ocenie sądu taka ocena była co najmniej przedwczesna, albowiem kryzys migracyjny na granicy nie mógł sam w sobie

wyłączać stosowania powyższej zasady, nawet wobec cudzoziemców przekraczających nielegalnie granice RP. Wykładnia zasady *non-refoulement* powinna prowadzić do równowagi między ochroną granic i powstrzymaniem napływu cudzoziemców, a przestrzeganiem ich praw wynikających z przepisów prawa międzynarodowego (w szczególności Europejskiej Konwencji Praw Człowieka czy Karty Praw Podstawowych UE). Skoro z innych ogólnodostępnych informacji (m.in. raportów przedstawionych przez skarżącego w toku postępowania sądownoadministracyjnych) wynikało, że cudzoziemcy nie mają możliwości przemieszczania się z granicy w głąb terytorium Białorusi i są przetrzymywani przez funkcjonariuszy sił wojskowych Białorusi, to istniała konieczność przeprowadzenia rzetelnego postępowania dowodowego celem wykluczenia, że nakazanie opuszczenia terytorium RP i natychmiastowe wykonanie zaskarżonego postanowienia nie narusza prawa do życia oraz wolności od tortur, innego niehumanitarnego lub poniżającego traktowania cudzoziemca w aspekcie art. 2 i 3 Konwencji. Wobec tego, że organy nie ustaliły powodów pobytu skarżącego na terytorium RP (o czym mowa powyżej), niemożliwe było uznanie czy wykonanie postanowienia o nakazie opuszczenia terytorium RP naruszy (czy nie) zasady *non-refoulement*.

W świetle powyższych uchybień w zakresie ustalenia istotnych okoliczności faktycznych sprawy zarówno przez Komendanta PSG, jak i Komendanta Głównego Straży Granicznej, sąd uznał za zasadne uchylenie obu postanowień. Z tych względów, działając na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c oraz art. 135 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329), orzeczono jak w punkcie pierwszym wyroku. Skarga z uwagi na jej przedmiot została rozpoznana w trybie uproszczonym na podstawie akt sprawy, stosownie do treści art. 119 pkt 3 i art. 120 oraz art. 133 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

O zwrocie kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw orzeczono w punkcie drugim wyroku na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Koszty postępowania obejmowały: wpis od skargi w wysokości 100 (sto) złotych, ustalony w oparciu o § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz koszty zastępstwa procesowego w wysokości 497 (czterysta

dziewięćdziesiąt siedem) złotych, określone na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265) i art. 1 ust. 1 pkt 2 oraz pkt IV załącznika do ustawy z 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1923). Z kolei opłata sądowa w wysokości 200 (dwieście) złotych została zwrócona rachunek pełnomocnika skarżącego na podstawie art. 225 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi na (zarządzenie Przewodniczącej Wydziału IV z 5 maja 2022 r.).

W ponownie prowadzonym postępowaniu organ zobowiązany będzie uwzględnić powyższą ocenę prawną i przeprowadzi postępowanie z uwzględnieniem jego zasad ogólnych, podejmując działania wynikające z przyznaných mu kompetencji.



Na oryginale właściwy podpis

Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Jastrzębska

Sekretarz Sądowy