



Lublin, dnia 19 czerwca 2020 r.

Sygn. akt IV SA/Wa

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
Wydział IV
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

Opinia Przyjaciela Sądu

w sprawie postępowania prowadzonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie ze skargi M.K. na postanowienie Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z dnia 18 listopada 2019 r. stwierdzające uchybienie terminu do wniesienia odwołania od decyzji o zobowiązaniu do powrotu oraz zakazu wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen (nr zaskarżonego akt: DL.1).

I. UWAGI WSTĘPNE

Amicus Curiae - "opinia przyjaciela sądu" to znana w praktyce sądów forma wyrażania przez organizacje pozarządowe opinii prawnej w postępowaniach sądowych, w przypadkach, gdy w związku z realizacją celów działalności danej organizacji zachodzi taka potrzeba. Opinia przyjaciela sądu ma na celu przedstawienie szczególnego poglądu organizacji społecznej na sprawę rozpatrywaną przed Sądem, któremu taka opinia jest przedstawiana. Opinia taka pomaga Sądowi w kompleksowym rozpoznaniu sprawy, z uwzględnieniem argumentów, które niekoniecznie mogą być przedstawione przez strony w postępowaniu.



II. INTERES PRAWNY INSTYTUTU NA RZECZ PAŃSTWA PRAWA

Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa jest powstałą na przełomie 2001 i 2002 roku organizacją pozarządową (więcej na stornie www.panstwoprawa.org). Jej statutowym celem (§5 Statutu Fundacji) jest podejmowanie działań na rzecz państwa prawa, w tym m.in. „działanie na rzecz ochrony praw człowieka” (pkt e), „pomoc prawna w zakresie dochodzenia przed sądem oraz organami administracji publicznej praw jednostek” (pkt k.) oraz „przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu osób znajdujących się w trudnej sytuacji, w szczególności z powodu ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności, przemocy w rodzinie, alkoholizmu, narkomanii, zwolnienia z zakładu karnego, migracji lub uchodźstwa” (pkt l.).

Stąd też wobec zwrócenia się do Instytutu na rzecz Państwa Prawa o pomoc prawną przez Pana M.K. w sprawie wadliwego doręczenia decyzji o zobowiązaniu do powrotu oraz braku przywrócenia terminu do jej zaskarżenia, postanowiliśmy przesłać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie opinię dotyczącą kwestii prawidłowości doręczeń decyzji o zobowiązaniu do powrotu względem cudzoziemców zamieszkujących w ośrodkach dla cudzoziemców, wskazując na pogwałcenie w przypadku Pana M.K. podstawowych gwarancji proceduralnych przysługujących w prawie polskim.

Instytutowi na rzecz Państwa Prawa działającemu w interesie publicznym znana jest skarga złożona do WSA przez cudzoziemca, jak i szczegóły postępowań o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz zobowiązania cudzoziemca do powrotu. Znana jest nam także aktualna sytuacja cudzoziemca i jego rodziny, a nasze działania prowadzone są w oparciu o zgodę udzieloną przez Pana M.K.

W niniejszej opinii staramy się przedstawić wiążące Polskę przepisy prawa, jak również standardy wypracowane przez Organy zajmujące się zagadnieniami legalności pobytu cudzoziemców w Polsce – na tej podstawie wskazując uchybienia, jakich dopuściły się Organy I oraz II instancji w postępowaniu wobec pana M.K. i członków jego rodziny.

III. STAN FAKTYCZNY

Stan faktyczny został przedstawiony w Skardze złożonej przez Pana M.K, niemniej jednak istotne jest, by w niniejszej opinii wybrzmiały najbardziej kluczowe fakty związane z doręczeniem decyzji cudzoziemcowi. Dlatego też ważnym jest, aby zauważyć, iż:

- 1) Decyzja Komendanta Placówki Straży Granicznej Warszawa-Okęcie o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu z dnia : 018 r. (nr decyzji: N



l została wysłana na adres wskazany przez Pana M.K. w momencie wszczęcia postępowania, tj. na adres Ośrodka dla Cudzoziemców w Dębaku, pomimo iż w trakcie postępowania cudzoziemiec – na mocy decyzji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z dnia : 018 r. - został administracyjnie przeniesiony do Ośrodka dla Cudzoziemców w Grupie.

- 2) Fakt zmiany ośrodka oraz aktualny adres zamieszkania Pana M.K. został odnotowany w systemie Pobyt v.2., do którego funkcjonariusze Straży Granicznej mają swobodny dostęp. Pomimo tego zaniechano sprawdzenia adresu Strony, w wyniku czego decyzję wysłano na adres Ośrodka, w którym cudzoziemiec już nie zamieszkiwał.
- 3) W związku z powyższym w sprawie zastosowano tzw. fikcję doręczenia i na mocy art. Art. 44 §4 KPA decyzję uznano za doręczoną, mimo iż fizycznie nigdy nie dotarła do adresata.
- 4) O fakcie wydania wobec swojej osoby decyzji o zobowiązaniu do powrotu Pan M.K. dowiedział się w dniu _____ roku w związku z zatrzymaniem przez funkcjonariuszy Placówki Straży Granicznej w Bydgoszczy i umieszczeniem w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców. Niezwłocznie po uzyskaniu informacji co do podstaw zatrzymania - czym okazała się prawomocna decyzja o zobowiązaniu do powrotu – Pan M.K. złożył odwołanie od ww. decyzji wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu do jego wniesienia.
- 5) Pomimo zachowania wymogów wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia środka zaskarżenia, o których mowa w art. 58 §1 i §2 KPA, termin ten nie został przywrócony.
- 6) Organ II instancji nie pouczył Strony o treści art. 10 KPA, ani nie umożliwił wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań zgodnie w wymogiem określonym w art. 10 §1 KPA.
- 7) Co więcej: postanowienie w przedmiocie odmowy przywrócenia terminu do wniesienia odwołania oraz postanowienie o stwierdzeniu uchybienia terminu do wniesienia odwołania zostały wydane przed umówionym terminem zapoznania się z aktami przedmiotowej sprawy przez pełnomocnika Pana M.K., który to termin (zarezerwowany niezwłocznie po uzyskaniu sygnatury sprawy, tj. w dniu 2019 r.) przypadał na dzień _____ 2020 r. (ww. postanowienia zostały wydane w dniu : _____ 2019 r.).



IV. RAMY PRAWNE

1. Konstytucja RP

Art. 7: *Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.*

Art. 45.ust. 1:

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Art. 77:

- 1. Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.*
- 2. Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.*

Art. 78:

Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.

2. Kodeks postępowania administracyjnego

Art. 6. *Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.*

Art. 7b. *W toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy.*

Art. 8.

§ 1. *Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.*

§ 2. *Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.*



Art. 10.

§ 1. Organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

§ 2. Organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1 tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną.

§ 3. Organ administracji publicznej obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od zasady określonej w § 1.

Art. 40.

§ 1. Pisma doręcza się stronie, a gdy strona działa przez przedstawiciela – temu przedstawicielowi.

Art. 41.

§ 1. W toku postępowania strony oraz ich przedstawiciele i pełnomocnicy mają obowiązek zawiadomić organ administracji publicznej o każdej zmianie swojego adresu, w tym adresu elektronicznego.

§ 2. W razie zaniedbania obowiązku określonego w § 1 doręczenie pisma pod dotychczasowym adresem ma skutek prawny.

Art. 42.

§ 1. Pisma doręcza się osobom fizycznym w ich mieszkaniu lub miejscu pracy.

§ 2. Pisma mogą być doręczane również w lokalu organu administracji publicznej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

§ 3. W razie niemożności doręczenia pisma w sposób określony w § 1 i 2, a także w razie koniecznej potrzeby, pisma doręcza się w każdym miejscu, gdzie się adresata zastanie.

Art. 44.

§ 1. W razie niemożności doręczenia pisma w sposób wskazany w art. 42 i 43: 1) operator pocztowy w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe przechowuje pismo przez okres 14 dni w swojej placówce pocztowej – w przypadku doręczania pisma przez operatora pocztowego; ©Kancelaria Sejmu s. 19/85 26.02.2020 2) pismo składa się na okres czternastu dni w urzędzie właściwej gminy (miasta) – w przypadku doręczania pisma przez pracownika urzędu gminy (miasta) lub upoważnioną osobę lub organ.



§ 2. Zawiadomienie o pozostawieniu pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru w terminie siedmiu dni, licząc od dnia pozostawienia zawiadomienia w miejscu określonym w § 1, umieszcza się w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy nie jest to możliwe, na drzwiach mieszkania adresata, jego biura lub innego pomieszczenia, w którym adresat wykonuje swoje czynności zawodowe, bądź w widocznym miejscu przy wejściu na posesję adresata.

§ 3. W przypadku niepodjęcia przesyłki w terminie, o którym mowa w § 2, pozostawia się powtórne zawiadomienie o możliwości odbioru przesyłki w terminie nie dłuższym niż czternaście dni od daty pierwszego zawiadomienia.

§ 4. Doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia okresu, o którym mowa w § 1, a pismo pozostawia się w aktach sprawy.

Art. 58.

§ 1. W razie uchybienia terminu należy przywrócić termin na prośbę zainteresowanego, jeżeli uprawdopodobni, że uchybienie nastąpiło bez jego winy.

§ 2. Prośbę o przywrócenie terminu należy wnieść w ciągu siedmiu dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu. Jednocześnie z wniesieniem prośby należy dopełnić czynności, dla której określony był termin.

Art. 59.

§ 1. O przywróceniu terminu postanawia właściwy w sprawie organ administracji publicznej. Od postanowienia o odmowie przywrócenia terminu służy zażalenie.

§ 2. O przywróceniu terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia postanawia ostatecznie organ właściwy do rozpatrzenia odwołania lub zażalenia.

Art. 73. § 1. Strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania.

Art. 73. § 1. Strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania.

Art. 109.

§ 1. Decyzję doręcza się stronom na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

§ 2. W przypadkach wymienionych w art. 14 § 2 decyzja może być stronom ogłoszona ustnie.

Art. 127.

§ 1. Od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji.

Art. 129.

§ 1. Odwołanie wnosi się do właściwego organu odwoławczego za pośrednictwem organu, który wydał decyzję.



§ 2. Odwołanie wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia stronie.

Art. 130.

§ 1. Przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu.

Art. 134. Organ odwoławczy stwierdza w drodze postanowienia niedopuszczalność odwołania oraz uchybienie terminu do wniesienia odwołania. Postanowienie w tej sprawie jest ostateczne.

3. Ustawa o cudzoziemcach

Art. 9.

1. W sprawach uregulowanych w ustawie pisma doręcza się osobom fizycznym pod wskazanym przez nie adresem albo w każdym miejscu, w którym się adresata zastanie.

2. Cudzoziemcom pozbawionym wolności pisma doręcza się za pośrednictwem administracji zakładu, w którym przebywają.

3. W razie wyjazdu cudzoziemca za granicę stosuje się przepisy art. 40 § 4 i 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 oraz z 2019 r. poz. 60, 730 i 1133), zwanej dalej „Kodeksem postępowania administracyjnego”.

Art. 322. Pisma w sprawach o zobowiązanie cudzoziemca do powrotu mogą być przekazywane z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2019 r. poz. 123 i 730) lub faksu i doręczane cudzoziemcowi w formie uzyskanej w wyniku takiego przekazu.

V. ORZECZNICTWO

1. Wyrok WSA w Warszawie z dn. 21.07. 2004 r. (sygn. akt: I SA 2341/02)

Teza: „Jeżeli organ miał informacje, że adres pod który wysyłana jest korespondencja, nie jest prawidłowy i doręczenie korespondencji nie nastąpiło do rąk własnych adresata lub domownika, który podjął się przekazania zainteresowanemu przesyłki, nie było podstaw do stosowania przy doręczaniu decyzji przepisów o doręczeniu zastępczym /art. 44 Kpa/ ani uznania, że strona zaniedbała powiadomienia organu o zmianie miejsca zamieszkania /art. 41 Kpa/.”



2. Wyrok WSA w Warszawie z dn. 06.12. 2013 r. (sygn. akt: V SA/Wa 1787/13)

Z uzasadnienia: „Nieskuteczne doręczenie decyzji nie powoduje wszczęcia biegu terminu do dokonania czynności i brak podstaw do wydania postanowienia stwierdzającego uchybienie terminu. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, między innymi, w postanowieniu z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie o sygn. akt II GSK 2247/11 przepisy regulujące doręczenia zastępcze - jako wyjątki od zasady - powinny być rozumiane wąsko.”

3. Wyrok WSA w Krakowie z dn. 14.12. 2007 r. (sygn. akt: II SA/Kr 569/07)

Z uzasadnienia: „Zgodnie z tym przepisem (tj. art. 10 KPA) organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Z przepisu art. 10 § 1 k.p.a. wynika obowiązek organu poinformowania strony o zakończeniu postępowania dowodowego i w konsekwencji o możliwości wypowiedzenia się co do okoliczności wskazanych w tym artykule, które będą stanowić podstawę faktyczną decyzji. Możliwość wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji jest więc dla strony niejako ostatnią szansą na przedstawienie i uzasadnienie swojego stanowiska. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest pouczenie strony o prawie zapoznania się z aktami i złożenia końcowego oświadczenia, a także obowiązek wstrzymania się od wydania decyzji do czasu złożenia tego oświadczenia w wyznaczonym terminie. Naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu jest przesłanką wznowienia postępowania uzasadniającą uchylenie decyzji przez Naczelny Sąd Administracyjny i to bez względu na to, czy miało ono czy też nie wpływ na wynik sprawy (por. wyrok NSA z dnia 5.04.2001r - II S.A. 1095/00 LEX nr 53441, wyrok NSA z dnia 26.01.1999r - III SA 979/98 LEX nr 39458, wyrok NSA z dnia 6.10.2000r - V SA 316/00 LEX nr 50116).”

4. Wyrok NSA z dn. 05.04. 2001 r. (sygn. akt: II SA 1095/00).

Z uzasadnienia: „Zafatwienie spraw administracyjnych w oparciu o określone w prawie materialnym kryteria przedmiotowe, z pominięciem gwarantowanych ustawowo praw podmiotowych strony, do której kierowane są jednostronne rozstrzygnięcia (decyzje administracyjne), koliduje z podstawowymi zasadami prawa i postępowania administracyjnego, wyrażonymi w art. 7 i 10 § 1 kpa. Strona ma bowiem prawo do zajęcia stanowiska wobec całości dowodów i żądań zawartych w aktach sprawy. Jest to prawo strony do wypowiedzenia się w sprawie stanowiącej przedmiot postępowania administracyjnego.



Obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest pouczenie strony o prawie zapoznania się z aktami i złożenia końcowego oświadczenia. Brak w aktach sprawy końcowego oświadczenia strony oraz dowodu, że organ prowadzący postępowanie pouczył stronę o przysługującym jej prawie uzasadnia wniosek, że organ prowadzący postępowanie naruszył obowiązek ustalony w art. 10 § 1 kpa (patrz Dawidowicz, Postępowanie administracyjne 94 r.).

VI. DOKTRYNA – WYBRANE ZAGADNIENIA

1. H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, wyd. Wolters Kluwer 2004.

„Należy podzielić pogląd, według którego w sytuacji gdy strona nie dopełniła obowiązku ustanowionego w komentowanym przepisie (art. 44 KPA) , ale jej nowy adres znany jest organowi administracji publicznej z urzędu, organ ma obowiązek dokonywania doręczeń pod znanym mu aktualnym adresem miejsca zamieszkania strony.”

2. A. Wróbel [w:] *Komentarz aktualizowany do Kodeksu Postępowania Administracyjnego*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Lex 2019, art. 44.

„Warunkiem zastosowania tego przepisu (tj. art. 44 KPA) jest to, aby adresat pisma istotnie mieszkał pod wskazanym adresem, a jedynie nie jest możliwe doręczenie mu pisma w sposób przewidziany w przepisach art. 42 i 43 – por. postanowienie SN z 22.03.1995 r., II CRN 4/95, LEX nr 50590, w odniesieniu do przepisu art. 139 k.p.c. Domniemanie doręczenia nie ma zastosowania do pisma błędnie zaadresowanego (postanowienie SN z 6.04.2000 r., III RN 141/99, OSNAPIUS 2001/1, poz. 6; postanowienie NSA z 29.02.2012 r., I OSK 270/12, LEX nr 1115965: „Przepis art. 44 § 4 k.p.a. może być stosowany tylko w przypadku skierowania korespondencji na prawidłowy adres strony”).

3. A. Wróbel [w:] *Komentarz aktualizowany do Kodeksu Postępowania Administracyjnego*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Lex 2019, art. 8.

„Przepis art. 8 nakłada na organy administracji publicznej nie tylko obowiązek prawidłowego rozważenia stanu faktycznego i prawnego rozstrzyganej sprawy, lecz także obowiązek rozważenia skutków prawnych, które wywołują wszelkie ostateczne akty administracyjne funkcjonujące w obrocie prawnym i pozostające w związku z podejmowanym rozstrzygnięciem w indywidualnej sprawie – wyrok NSA z 5.02.2008 r., II OSK 2005/06, LEX nr 461883.”



VII. STANDARDY DZIAŁANIA ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

W celu dokonania weryfikacji stosowania istotnych w niniejszej sprawie przepisów procedury administracyjnej przez Organy zaangażowane w wydanie rozstrzygnięć wobec Pana M.K., Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa zwróciła się do tychże Organów z wnioskami o udostępnienie informacji publicznej. Uzyskane odpowiedzi są bardzo istotne z punktu widzenia prawidłowości rozstrzygnięć zastosowanych wobec Pana M.K. I tak:

1. Odpowiedź Dyrektora Biura Ochrony Informacji Komendy Głównej Straży Granicznej z dn. 2020 r.:

W nadesłanej odpowiedzi Komenda Główna Straży Granicznej potwierdziła, że „Organy SG mają dostęp do systemu teleinformatycznego Pobyt v.2., w tym do rejestru osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej. W rejestrze tym przewidziano dwie zakładki <<Miejsce pobytu w RP/skierowanie do ośrodka>> oraz <<Aktualne miejsce zamieszkania (świadczenia)>>, w którym organ właściwy zobowiązany jest wprowadzić aktualne dane adresowe wnioskodawcy. W zakładce <<Miejsce pobytu w RP/skierowanie do ośrodka>> zamieszczane są dane w przypadku posiadania przez cudzoziemca adresu prywatnego, umieszczenia cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub skierowania go do ośrodka otwartego. (...) Tym samym organy SG posiadają dostęp do wskazanych w pytaniu informacji.”

Ponadto wskazano, że „organy SG każdorazowo w razie potrzeby dokonują aktualnych sprawdzeń w systemie teleinformatycznym Pobyt v.2.”

2. Odpowiedź Zastępcy Dyrektora departamentu Legalizacji Pobytu Urzędu do Spraw Cudzoziemców z dn. 2020 r.:

W odpowiedzi Organ omówił sposób realizacji obowiązków płynących z art. 10 KPA w prowadzonych przez siebie postępowaniach, w tym warunki odstąpienia od ich realizacji. Jednocześnie wskazano, iż „w sytuacji, w której strona postępowania o zobowiązanie do powrotu zgłosi wolę wglądu w akta sprawy, wyrażając to rezerwacją terminu w systemie kolejkowym dostępnym pod adresem: rezerwaca.udsc.gov.pl, organ odwoławczy wstrzymuje się z wydaniem decyzji administracyjnej do momentu skorzystania z przysługujących stronie uprawnień.”

Z uwagi, iż informacje zawarte w ww. odpowiedziach Organów są kluczowe w sprawie, będącej przedmiotem niniejszej Opinii, ich kopie zostają załączone do niniejszego pisma.



VIII. PODSUMOWANIE

Mając na względzie stan faktyczny zaistniały w sprawie Pana M.K., a także wskazane powyżej przepisy prawa wraz z ich analizą dokonaną przez sądy administracyjne, należy zauważyć, iż w sprawie będącej przedmiotem rozpoznania przez WSA w Warszawie doszło do dwóch znaczących naruszeń proceduralnych.

Pierwszym z nich jest wadliwość doręczenia decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Pomimo bowiem iż przepis ustawy w art. 41 §1 KPA nakłada na stronę postępowania obowiązek informowania organu prowadzącego sprawę o zmianie miejsca zamieszkania, to jednak organ administracyjny nie może być całkowicie zwolniony z powinności skierowania decyzji administracyjnej na właściwy adres Strony. Tzw. fikcja doręczenia nie może mieć zastosowania w szczególności, gdy Organ – mając dostęp do systemu, w którym na bieżąco aktualizowany jest adres strony – nie weryfikuje aktualności adresu, lecz kieruje decyzję na adres niewłaściwy, a co więcej, nie dokonuje weryfikacji adresu strony także po uzyskaniu informacji o braku skutecznego doręczenia (ze względu na brak zamieszkiwania cudzoziemca w ośrodku, na adres którego została skierowana decyzja). Zaniechanie to jest szczególnie rażące w przypadku cudzoziemca znajdującego się w tzw. procedurze uchodźczej, z tego względu, iż nie decyduje on samodzielnie o miejscu swojego zamieszkania, lecz zależy ono od decyzji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Tym bardziej zatem w takiej sytuacji funkcjonariusze Straży Granicznej zobligowani byli do dokonania sprawdzenia adresu Strony. Na uwagę zasługuje okoliczność, że zaniechanie funkcjonariuszy SG pozostaje w sprzeczności z utrwaloną praktyką postępowania, na którą wskazuje Komenda Główna Straży Granicznej. Tym samym doręczenie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu zostało dokonane nie tylko z naruszeniem przepisów powszechnie obowiązującego prawa, lecz także zasad obowiązujących wewnątrz Organu wydającego decyzję. Nie sposób zatem zaaprobować postępowania funkcjonariuszy odpowiedzialnych za wydanie decyzji, ale także oceny dokonanej przez Organ rozpoznający wnioski o przywrócenie terminu do wniesienia środka zaskarżenia.

Drugim zaś naruszeniem o istotnej randze jest fakt wydania zaskarżonego postanowienia Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z pominięciem wymogów określonych w art. 10 KPA, a zatem bez umożliwienia Stronie zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego. W niniejszej sprawie bulwersuje nie tylko fakt niepoinformowania Strony o możliwości skorzystania z ww. uprawnień – co w ocenie Szefa UdSC usprawiedliwione jest realizacją zasady szybkości postępowania – lecz przede wszystkim fakt wydania decyzji przed nadejściem wyznaczonego terminu na zapoznanie się z aktami sprawy oraz odwołanie rezerwacji dokonanej przez pełnomocnika Pana M.K. już po wydaniu decyzji administracyjnej.



W ten sposób Organ naruszył nie tylko fundamentalną zasadę postępowania administracyjnego, lecz także przyjętą przez siebie praktykę postępowania. Realizacja uprawnień strony w postępowaniu jest ściśle związana z przestrzeganiem przez organ tych podstawowych zasad procesowych.

Powyższe jest to o tyle istotne, że – wskutek braku faktycznego doręczenia Panu M.K. decyzji o zobowiązaniu do powrotu – nie miał on możliwości zapoznania się z podstawą prawną wydanej wobec niego decyzji, ani z argumentacją przyjętą przez Organ. Z uwagi na to złożone przez niego odwołanie nie mogło zawierać właściwych zarzutów, a było składane niejako „w ciemno”. Strona, w złożonym przez siebie środku zaskarżenia, zastrzegła możliwość odniesienia się do treści decyzji po zapoznaniu się z aktami spraw - realizacja tego uprawnienia była bowiem dla Pana M.K. jedyną szansą zapoznania się z treścią wydanej wobec niego decyzji. Uniemożliwienie zapoznania się z aktami sprawy uniemożliwiło jednocześnie zapoznanie się z treścią wydanej decyzji – w konsekwencji czego w obrocie prawnym funkcjonuje decyzja nakładająca na Stronę określone obowiązki o charakterze negatywnym, z której treścią Strona nie miała jednak okazji się zaznajomić oraz której nie mogła w sposób skuteczny zaskarżyć. Okoliczność ta stoi w całkowitej sprzeczności z zasadami państwa prawa, którymi Rzeczpospolita Polska zobowiązuje się kierować. W treści zasad państwa prawnego zawarte jest bowiem prawo do sprawiedliwej i rzetelnej procedury. Zgodnie z takim założeniem wymagane jest precyzyjnie i ściśle formułowanie nie tylko zasad samego postępowania, ale również przestrzeganie tych zasad przez organy administracji. Organy muszą zwracać uwagę na przepisy przyznające uprawnienia procesowe uczestnikom postępowania, którzy jako strony mają mniej korzystną sytuację, wynikającą często ze słabej znajomości prawa.

W niniejszych rozważaniach na uwadze należy mieć także istotę postępowania zakończonego wadliwie doręczoną decyzją. W ramach tejże procedury Straż Graniczna jest władna zdecydować o przyznaniu Stronie określonych form ochrony – to jest o udzieleniu zgody na pobyt ze względów humanitarnych i/lub zgody na pobyt tolerowany. Tym samym ranga postępowania dotyczy najważniejszych kwestii jakimi są m.in. życie i bezpieczeństwo osób ubiegających się o ochronę w Polsce czy też konieczność ochrony więzów rodzinnych. Niejednokrotnie osoby ubiegające się o tę formę ochrony wskazują na niemożność powrotu do kraju pochodzenia.

Dlatego istotnym jest wydanie przez WSA w Warszawie postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, która to – pomimo szeregu naruszeń – pozostaje decyzją prawomocną i ostateczną, a jako taka może zostać w każdym momencie wykonana przez Straż Graniczną. Wszakże Polska jest prymusem w wykonywaniu



decyzji o zobowiązaniu do powrotu. Podczas gdy średnia unijna skuteczności wykonywania decyzji o zobowiązaniu do powrotu oscyluje wokół 40%, polska Straż Graniczna może pochwalić się wykonywaniem ponad 90% takich decyzji. Jednym z powodów tego typu fenomenu jest brak pełnej implementacji dyrektywy 2008/115 i niezapewnienie cudzoziemcom gwarantowanego w prawie europejskim dostępu do finansowanej z budżetu państwa (lub Funduszu Azylu, Migracji i Integracji) pomocy prawnej. Jednocześnie warto mieć na uwadze utrwaloną linię orzeczniczą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wskazującego jednoznacznie, iż „państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia, aby każda decyzja nakazująca powrót przestrzegała gwarancji proceduralnych przewidzianych w rozdziale III dyrektywy 2008/115, a także innych właściwych przepisów prawa Unii i prawa krajowego.” Do państw członkowskich należy „zapewnienie pełnej skuteczności środka odwoławczego od decyzji oddalającej wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, z poszanowaniem zasady równości broni, co wymaga w szczególności zawieszenia wszystkich skutków decyzji nakazującej powrót w terminie na wniesienie tego środka oraz, jeśli taki środek zostanie wniesiony, do czasu rozpatrzenia tego środka” (tak m.in. wyroki TSUE w sprawach: C-181/16, C-180/17).

Mając na względzie powyższe stwierdzić należy, iż postanowienie Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z dnia 2019 r. obarczone jest wadą skutkującą koniecznością wyeliminowania jego z obrotu prawnego. Powyższe postanowienie zapadło we wstępnym postępowaniu organu odwoławczego, w którym organ podejmuje czynności mające na celu ustalenie, czy złożone odwołanie jest dopuszczalne oraz czy zostało wniesione z zachowaniem terminu. Na tym etapie organ odwoławczy badając dopuszczalność odwołania nie może wejść w ocenę jego zasadności. Postanowienie o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania jest rozstrzygnięciem kończącym wstępne postępowanie organu odwoławczego. Akt ten, przybierający na podstawie art. 134 KPA formę postanowienia, nie tylko kończy zatem etap postępowania wstępnego, lecz jednocześnie całe postępowanie odwoławcze – pod względem skutku jest zatem równoznaczny z decyzją. Ponieważ stwierdzenie uchybienia terminu do wniesienia odwołania pozbawia stronę możliwości wzruszenia decyzji w trybie zwyczajnym, toteż istotnym jest poczynienie przez organ niezbędnych ustaleń w kwestii prawidłowości doręczenia przesyłki.

Biorąc powyższe pod uwagę zasadnym jest, aby Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie:

1. na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) PPSA uchylił zaskarżone postanowienie w całości;
2. w oparciu o art. 61 §2 pkt 1) lub/i art. 61 §3 PPSA, wstrzymał wykonanie decyzji Komendanta Placówki Straży Granicznej Warszawa-Okęcie z dnia 2018 r. (nr decyzji: I



Należy stanowczo opowiedzieć się po stronie Skarżącego, któremu brak doręczenia decyzji w sposób prawidłowy uniemożliwił skorzystanie ze skutecznych środków zaskarżenia decyzji rozstrzygającej o podstawie jego pobytu na terytorium RP.



Grzegorz
Instytut na Rzecz Państwa Prawa
FUNDACJA
Grzegorz
Kierownik Biura

W załączeniu:

- 1) Odpowiedź Dyrektora Biura Ochrony Informacji Komendy Głównej Straży Granicznej z dn.
20 r. (kopia);
- 2) Odpowiedź Zastępcy Dyrektora Departamentu Legalizacji Pobytu Urzędu do Spraw Cudzoziemców z dn.
020 r. (kopia).
- 3) Potwierdzenie rezerwacji terminu przeglądu akt w sprawie M.K. z dnia r. (termin
wyznaczony na godz. 10:00.
- 4) Wiadomość z dnia 20 r. o anulowaniu przeglądu akt wyznaczonego na 020 r.
(o czym pełnomocnik został poinformowany również telefonicznie dnia 020 r.).