



Warszawa, 09-09-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.543.423.2024.JK

Pan

gen. dyw. SG Robert Bagan

Komendant Główny Straży Granicznej

ePUAP

Szanowny Panie Komendancie,

w ostatnim czasie otrzymuję informacje dotyczące nieprawidłowości w postępowaniu z cudzoziemcami zatrzymanymi/ujętymi przez funkcjonariuszy Placówek Straży Granicznej, we właściwości których pozostaje ochrona granicy państwowej z Republiką Białorusi.

Z informacji tych wynika, że **pełnomocnicy cudzoziemców nie są dopuszczani do udziału w czynnościach prowadzonych wobec ich mocodawców, nie są doręczane im też pisma i rozstrzygnięcia ich dotyczące**. Ponadto funkcjonariusze Straży Granicznej kwestionują wiarygodność deklaracji woli ubiegania się o ochronę międzynarodową w Polsce, które cudzoziemcy posiadają przy sobie przy zatrzymaniu/ujęciu, co często skutkuje zawróceniem do linii granicy osób, które deklarowały ustnie i pisemnie zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową w Polsce. Nieprawidłowości te zostały potwierdzone w toku wizytacji przeprowadzonych

przez pracowników mojego Biura w wybranych Placówkach SG w lipcu i sierpniu bieżącego roku¹.

Z przekazanych mi informacji wynika, że do czynności prowadzonych na terenie Placówek SG wobec zatrzymanych/ujętych cudzoziemców nie są dopuszczani ich pełnomocnicy. W niektórych przypadkach wynika to z zakwestionowania przez organ Straży Granicznej prawidłowości udzielonego pełnomocnictwa. Zdarzają się jednak sytuacje, w których pełnomocnicy nie są dopuszczani do udziału w czynnościach nawet jeżeli ich umocowanie do reprezentacji cudzoziemca nie budzi wątpliwości. Ponadto, w toku prowadzonych przez funkcjonariuszy SG czynności, badaniu podlega nie tylko zakres i prawidłowość pełnomocnictwa, ale również okoliczności takie jak np. znajomość cudzoziemca i pełnomocnika.

Warto zaznaczyć, że udzielenie pełnomocnictwa jest jednostronną czynnością prawną zawierającą oświadczenie woli, w którym mocodawca upoważnia oznaczoną osobę do jej reprezentacji². Aby pełnomocnictwo wywarło skutek polegający na zobowiązaniu organu do doręczania pełnomocnikowi pism (art. 40 § 2 kpa³) oraz zapewnieniu udziału w postępowaniu takiego, jak stronie postępowania, musi zostać uzewnętrznione, czyli informacja o jego istnieniu musi dotrzeć do organu⁴. Należy zauważyć, że „Forma zawiadomienia jest dowolna, ale musi jemu towarzyszyć przedłożenie organowi udzielonego pełnomocnictwa. Bez tej czynności faktycznej pełnomocnictwo nie wywołuje jakichkolwiek skutków prawnych związanych z reprezentacją strony.”⁵. Warto również podkreślić, że pełnomocnictwo może zostać

¹ Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/brpo-wizytacja-granica-bialowieza> i <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/brpo-wizytacja-granica-strefa-buforowa> [dostęp 28.08.2024 r.].

² Zob. np. postanowienie NSA z 20.12.2005 r., II OSK 241/05, LEX nr 190983; postanowienie NSA z 7.04.2006 r., II OSK 270/06, LEX nr 209405.; wyrok NSA z 7.02.2007 r., I OSK 452/06, LEX nr 348255.

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572; dalej: „kpa”).

⁴ Zob. np. wyrok NSA we Wrocławiu z 31.05.2000 r., I SA/Wr 2034/97, LEX nr 43050; wyrok NSA z 10.01.2024 r., I GSK 1747/22, LEX nr 3671333.

⁵ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 26.09.2023 r., I SA/Po 616/23, LEX nr 3610766.

udzielone zarówno w trakcie trwania postępowania, jak i przed jego wszczęciem⁶. Jednocześnie zakres pełnomocnictwa udzielonego przez stronę „(...) może obejmować upoważnienie do prowadzenia wszelkich spraw w imieniu strony lub do prowadzenia poszczególnych spraw albo też ich części bądź tylko niektórych czynności procesowych.”⁷. Natomiast, jak wskazano powyżej, organ administracji musi zostać zawiadomiony o istnieniu stosunku pełnomocnictwa i nie ma obowiązku poszukiwania pełnomocnictwa w aktach innych postępowań prowadzonych z udziałem strony⁸.

W sprawach zgłaszanych do mojego Biura cudzoziemcy zatrzymywani/ujmowani przez funkcjonariuszy Straży Granicznej ustanawiają pełnomocników oraz przedstawiają pisemne oświadczenia o zamiarze ubiegania się o ochronę międzynarodową na terytorium RP. Następnie oryginał pełnomocnictwa przekazują funkcjonariuszom Straży Granicznej dokonującym ich ujęcia/zatrzymania. W przypadku, gdy patrol SG odmawia ich przyjęcia, pełnomocnicy dostarczają je do właściwej Placówki SG. Ponadto, fotokopie pełnomocnictw i deklaracji wysyłane są na adres poczty elektronicznej Placówki SG. Pełnomocnicy osobiście, telefonicznie lub pocztą elektroniczną proszą ponadto o zawiadomienie o terminie prowadzonych wobec ich mocodawców czynności kontrolno-weryfikacyjnych oraz dopuszczenie do udziału w tych czynnościach, powołując się na przekazane Straży Granicznej pełnomocnictwa. Pomimo tego, ustanowieni pełnomocnicy nie są dopuszczani do udziału w prowadzonych czynnościach, nie są im również doręczane postanowienia o opuszczeniu terytorium RP wydawane wobec ich mocodawców, przez co strona postępowania nie ma faktycznej możliwości skorzystania z przysługującego środka odwoławczego.

Przedstawienie funkcjonariuszom Straży Granicznej dokonującym zatrzymania/ujęcia cudzoziemca oryginału pełnomocnictwa skutkuje powstaniem zobowiązania właściwego organu Straży Granicznej do dopuszczenia pełnomocnika do prowadzonych wobec cudzoziemca czynności kontrolno-weryfikacyjnych, które mogą zakończyć się ewentualnym wydaniem postanowienia o opuszczeniu terytorium RP. W

⁶ P. M. Przybysz [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2024, art. 33.

⁷ Zob. wyrok NSA z 6.01.2009 r., II GSK 599/08, LEX nr 516110.

⁸ Zob. wyrok NSA z 26.09.2023 r., III FSK 1448/22, LEX nr 3646016.

tym kontekście warto przytoczyć stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym „Jeśliby jednak przyjąć, że rolą pełnomocnika przy rozpytaniu czy przesłuchaniu jest jego czuwanie nad zapewnieniem cudzoziemcowi swobody wypowiedzi i rzetelnym udokumentowaniem rozmowy, to uznać należałoby udział pełnomocnika nie tylko za dopuszczalny, ale wręcz pożądany przez wzgląd na realizację zasady prawdy obiektywnej i zapewnienie gwarancji procesowych strony w ewentualnym postępowaniu w przedmiocie odmowy wjazdu.”⁹. Chociaż orzeczenie to dotyczy czynności prowadzonych wobec cudzoziemca, poprzedzających ewentualne wydanie decyzji o odmowie wjazdu, to wnioskując per analogiam można stwierdzić, że udział pełnomocnika cudzoziemca w czynnościach kontrolno-weryfikacyjnych poprzedzających ewentualne wydanie postanowienia o opuszczeniu terytorium RP jest pożądany właśnie ze względu na realizację zasady prawdy obiektywnej (art. 7 kpa) oraz zapewnienie stronie gwarancji procesowych w postępowaniu poprzedzającym wydanie postanowienia o opuszczeniu terytorium RP.

Warto również wskazać, że zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie poglądem „(...) w razie wątpliwości treść pełnomocnictwa powinna być odczytywana w kontekście faktycznym danej sprawy i prawdopodobnych intencji mocodawcy, w szczególności jego obiektywnie pojmowanego interesu. **Organ powinien także uwzględnić, czy w świetle pełnomocnictwa umocowana nim osoba działa w sposób korzystny dla mocodawcy. Jeżeli bowiem osoba, przedstawiająca wystawione dla niej pełnomocnictwo do działania, podejmuje na jego podstawie czynności mieszczące się w prawdopodobnych intencjach mocodawcy i na rzecz jego obiektywnie pojmowanego interesu – to wątpliwości, co do zakresu pełnomocnictwa, organ administracji publicznej jest obowiązany przesądzić na rzecz przyjęcia, że ta osoba została umocowana w sprawie.**”¹⁰. W przypadku powzięcia przez organ wątpliwości co do intencji mocodawcy wyrażonej w formie pisemnie udzielonego pełnomocnictwa, powinny być one zatem każdorazowo rozstrzygane z uwzględnieniem obiektywnie pojmowanego interesu strony postępowania udzielającej pełnomocnictwa. Pragnę również zaznaczyć, że zgodnie z poglądem ugruntowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, w sytuacji gdy

⁹ Zob. wyrok NSA z 11.01.2019 r., II OSK 2700/18, LEX nr 2622860.

¹⁰ Zob. wyrok NSA z 6.10.2022 r., III FSK 988/21, LEX nr 3432143; wyrok WSA w Lublinie z 19.12.2023 r., II SA/Lu 687/23, LEX nr 3668292; wyrok WSA w Rzeszowie z 21.02.2023 r., I SA/Rz 747/22, LEX nr 3512416.

pełnomocnik nie ma umocowania lub przekroczy jego zakres, ważność dokonanej przez niego czynności zależy od potwierdzenia jej przez mocodawcę¹¹.

Ze skarg, jakie otrzymuję wynika, że pomimo skutecznego doręczenia organowi pełnomocnictwa udzielonego przez cudzoziemca, funkcjonariusze Straży Granicznej nie zawsze zawiadamiają pełnomocników o prowadzonych wobec cudzoziemców czynnościach, ani nie doręczają pełnomocnikom pism. Praktyka ta ma miejsce niezależnie od wyniku weryfikacji pełnomocnictwa przez organ, co zostało potwierdzone również podczas wizytacji pracowników mojego Biura w placówkach Straży Granicznej. Co więcej, z informacji pozyskanych w toku wizytacji wynika, że Komendant Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej przedstawił Komendantom podległych mu Placówek SG opinię prawną, z której wynikać ma, że Komendanci Placówek SG nie mają obowiązku doręczania pism pełnomocnikom cudzoziemców.

Pragnę zaznaczyć, że **na organie spoczywa obowiązek zawiadomienia pełnomocnika o czynnościach, wzywania do udziału w nich oraz doręczania wszystkich pism, a pominięcie przez organ pełnomocnika strony jest równoznaczne z pominięciem strony w postępowaniu administracyjnym.** Postępowanie przeprowadzone z naruszeniem ogólnej zasady udziału strony w postępowaniu jest postępowaniem wadliwym w zakresie ciążącego na organie obowiązku zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu. Wada ta, ujawniona w postępowaniu odwoławczym, stanowi podstawę do uchylenia decyzji organu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, może stanowić również przesłankę wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 pkt 4 kpa)¹².

Kolejnym problemem sygnalizowanym w kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich skargach jest **zawracanie cudzoziemców do linii granicy RP, pomimo wyrażania przez nich – pisemnie i ustnie, już w momencie zatrzymania/ujęcia – deklaracji o zamiarze ubiegania się o udzielenie ochrony**

¹¹ Zob. wyrok NSA w Warszawie z 21.09.2001 r., I SA 335/00, LEX nr 55745; wyrok NSA z 4.07.2006 r., II OSK 941/05, LEX nr 275483; wyrok NSA z 17.05.2022 r., III OSK 981/21, LEX nr 3347576; wyrok WSA w Olsztynie z 17.05.2005 r., II SA/OI 69/05, LEX nr 871014.

¹² Zob. wyrok NSA w Warszawie z 16.06.1998 r., III SA 1597/96, LEX nr 35482; wyrok NSA we Wrocławiu z 31.05.2000 r., I SA/Wr 2034/97, LEX nr 43050; wyrok WSA w Gdańsku z 8.11.2022 r., I SA/Gd 719/22, LEX nr 3445942.

międzynarodowej na terytorium RP. Posiadane przez cudzoziemców podczas ujęcia/zatrzymania podpisane przez cudzoziemców oświadczenia o zamiarze ubiegania się o ochronę międzynarodową na terytorium RP oraz ich ustne deklaracje, poddawane są dodatkowej weryfikacji w toku czynności prowadzonych już w Placówkach SG, do których nie są dopuszczani pełnomocnicy cudzoziemców. Szczególnie niepokojące są sytuacje, w których cudzoziemcy przy ujęciu/zatrzymaniu deklarują ustnie i pisemnie wolę ubiegania się o ochronę na terytorium Polski, a następnie po przeprowadzeniu czynności kontrolno-weryfikacyjnych w Placówce SG wydawane są wobec nich postanowienia o opuszczeniu terytorium RP, na których widnieje adnotacja o odmowie złożenia podpisu przez cudzoziemca. Zdarza się również, że cudzoziemcy, wobec których wydawane są ww. postanowienia, odmawiają podpisania oświadczenia o braku zamiaru ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej lub w oświadczeniach tych jako kraj docelowy wskazują Polskę. Powyższa praktyka stoi w sprzeczności ze standardami Konwencji genewskiej¹³ oraz stanowi naruszenie art. 18 Karty Praw Podstawowych UE¹⁴, art. 56 Konstytucji RP¹⁵ i przepisów ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony międzynarodowej¹⁶.

Wyrażenie przez cudzoziemca deklaracji zamiaru ubiegania się o ochronę międzynarodową na terytorium RP rodzi skutki w postaci obowiązku właściwego organu Straży Granicznej polegającego na umożliwieniu cudzoziemcowi jak najszybszego i skutecznego złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na formularzu, o którym mowa w art. 26 ust. 3 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony oraz rejestracji deklaracji złożenia wniosku o udzielenie ochrony w rejestrze, o którym mowa w art. 119 ust. 1 pkt 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony.

¹³ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517; dalej: Konwencja genewska).

¹⁴ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 1 ze zm.).

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

¹⁶ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1504, ze zm.; dalej jako: „ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony”).

Zważając na brzmienie art. 6 ust. 2 dyrektywy 2013/32¹⁷ oraz motywu 27 tej dyrektywy należy uznać, że od chwili wyrażenia deklaracji o zamiarze ubiegania się o ochronę międzynarodową cudzoziemiec powinien być traktowany jak wnioskodawca, w tym przysługuje mu prawo do pozostania na terytorium RP oraz podlega zakazowi wydalenia¹⁸. Pragnę podkreślić, że **wyżej opisane skutki prawne złożenia deklaracji o zamiarze ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej powstają w chwili wyrażenia przez cudzoziemca tego zamiaru, a dla ich powstania nie jest konieczne wielokrotne jej powtarzanie**. Ponadto zważając na brzmienie art. 3 ust. 1 dyrektywy 2013/32 należy uznać, że jako wnioskodawca powinien być traktowany każdy cudzoziemiec deklarujący zamiar ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej wszędzie na terytorium państwa członkowskiego, w tym na granicy, czy w strefach tranzytowych.

Z przekazanych mi informacji wynika, że pomimo wyrażenia podczas ujęcia/zatrzymania przez cudzoziemców deklaracji zamiaru ubiegania się o ochronę międzynarodową ich wola jest wielokrotnie weryfikowana, a efektem prowadzonych czynności jest wydanie wobec cudzoziemca postanowienia o opuszczeniu terytorium RP na podstawie art. 303b ustawy o cudzoziemcach¹⁹. Dzieje się tak nawet, jeżeli cudzoziemiec nie podpisał oświadczenia o braku zamiaru ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium RP lub wskazał w oświadczeniu Polskę jako kraj docelowy swojej podróży. Sytuacje te świadczą o uchybieniu obowiązkom w zakresie przyjmowania wniosków o udzielenie ochrony, które służą zapewnieniu realizacji prawa cudzoziemców do skutecznego ubiegania się o ochronę międzynarodową, wynikających wprost m.in. z art. 30 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony. W mojej ocenie, odstępianie od tych obowiązków w sytuacji, w której osoba deklaruje zamiar złożenia wniosku o udzielenie ochrony na terytorium

¹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona) (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 180, str. 60; dalej: „dyrektywa 2013/32”).

¹⁸ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 5.03.2024 r., II SA/Bk 71/24, LEX nr 3693006; wyrok WSA w Białymstoku z 5.03.2024 r., II SA/Bk 72/24, LEX nr 3696413; wyrok WSA w Białymstoku z 18.01.2024 r., II SA/Bk 664/23, LEX nr 3665838; wyrok WSA w Białymstoku z 30.05.2023 r., II SA/Bk 244/23, LEX nr 3573112.

¹⁹ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 769).

RP, stanowi naruszenie ustawy o udzielaniu ochrony cudzoziemcom, art. 56 Konstytucji, art. 18 Karty Praw Podstawowych UE oraz pozostaje w sprzeczności ze standardami wyznaczonymi przez Konwencję genewską.

W swoich wystąpieniach²⁰ wielokrotnie podkreślałem, że **procedury zawracania cudzoziemców do linii granicy** wprowadzone rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 sierpnia 2021 r.²¹ oraz art. 303b ustawy o cudzoziemcach **nie zapewniają gwarancji skutecznego złożenia wniosku o ochronę międzynarodową**. Procedury te **nie stwarzają** także **możliwości dokonania indywidualnej oceny sytuacji faktycznej cudzoziemca**, w tym np. analizy ryzyka naruszenia jego prawa do życia czy wolności w przypadku zawrócenia do linii granicy czy realizacji obowiązku opuszczenia Polski. Opisane powyżej nieprawidłowości zidentyfikowane w skargach wpływających do mojego Biura oraz podczas wizytacji pracowników mojego Biura w Placówkach SG, stanowią ilustrację tego, jak praktyka stosowania procedury regulowanej w art. 303b ustawy o cudzoziemcach uniemożliwia cudzoziemcom skuteczne złożenie wniosku o ochronę międzynarodową.

Zdaję sobie sprawę, że sytuacja na granicy polsko-białoruskiej jest wynikiem agresywnych działań podejmowanych wobec Polski i Unii Europejskiej przez reżim Białoruski i w związku z tym działania Straży Granicznej niewątpliwie służą ochronie bezpieczeństwa państwa i nienaruszalności jego terytorium. Rolą Rzecznika Praw Obywatelskich jest jednak podkreślanie, że sytuacja, o której mowa, nie uchyla mocy obowiązującej standardów wynikających z przepisów ustawowych i międzynarodowych dotyczących ochrony uchodźców.

²⁰ Zob. wystąpienie RPO z dnia 9 lutego 2024 r., wystąpienie RPO z dnia 18 grudnia 2023 r. (XI.543.249.2021.MŻ), <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-pushbacki-dopuszczalnosc-uchylenie-mswia-odpowiedz-nastepna>; wystąpienie z dnia 17 lipca 2023 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, XI.543.10.2022.KM, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-pushbacki-prawo-usuniecie-mswia-odpowiedz>; wystąpienie z dnia 4 marca 2022 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, XI.543.84.2022.MS, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-03/RPO%20do%20MSWiA%2004.03.2022.pdf> [dost. 28.08.2024 r.].

²¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 sierpnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1536).

Dlatego też, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1264), zwracam się do Pana Komendanta z uprzejmą prośbą o odniesienie się do wyżej opisanych kwestii. Będę również wdzięczny za poinformowanie o podjętych przez Pana Komendanta decyzjach i działaniach mających na celu wyeliminowanie występujących w praktyce nieprawidłowości.

Dodatkowo uprzejmie proszę o udostępnienie opinii prawnej będącej w dyspozycji Komendanta Podlaskiego Oddziału SG, z której ma wynikać brak obowiązku doręczania pism pełnomocnikom cudzoziemców.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pan Czesław Mroczek

Sekretarz Stanu, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

ePUAP