



Warszawa, dnia 24 września 2024 r.

KOMENDANT GŁÓWNY STRAŻY GRANICZNEJ

KG-CU-ZSS.072.11.2023

Pan dr hab. Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w związku z nadesłanym w dniu 9 września br. pismem XI.543.423.2024.JK, dotyczącym kwestii związanych z realizacją czynności służbowych z udziałem cudzoziemców, którzy przekroczyli granicę państwową do Polski wbrew przepisom, pragnę wskazać, iż Straż Graniczna jest organem administracji publicznej odpowiedzialnym i zarazem gwarantującym nienaruszalność granicy państwowej oraz przeciwdziałanie nielegalnej migracji, co znajduje podstawę w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o *Straży Granicznej*. Straż Graniczna powołana została do ochrony granicy państwowej w tym zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, której ochrona ma szczególny wpływ na bezpieczeństwo całej Unii Europejskiej oraz przeciwdziałania nielegalnej migracji.

I. W przypadku ujawnienia cudzoziemca, który przekroczył nielegalnie granicę państwową będącą zewnętrzną granicą UE, *ustawa o cudzoziemcach* określa obowiązek sporządzenia protokołu przekroczenia granicy państwowej i wydania cudzoziemcowi postanowienia o opuszczeniu terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przepisy nie pozostawiają organom Straży Granicznej pola uznaniowości, nakładając na Straż Graniczną obowiązek konkretnego działania przewidzianego.

Powyższe pozostaje jednak bez uszczerbku dla prawa cudzoziemca do ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej, co oznacza, iż jeżeli cudzoziemiec zadeklaruje zamiar ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej, to wniosek jest od niego odbierany i uwzględniane jest prawo cudzoziemca do przebywania w Polsce na czas rozpatrzenia tego wniosku. W przypadku jednak, gdy cudzoziemiec nie deklaruje woli złożenia wniosku o ochronę międzynarodową, a stwierdzone zostanie, iż nie zagraża mu niebezpieczeństwo w związku z doprowadzeniem do linii granicy państwowej, to jak już wskazano wyżej, przepis art. 303b znajduje bezwzględne zastosowanie, a ustawa nie daje funkcjonariuszom Straży Granicznej możliwości uznaniowego odstąpienia od zastosowania tegoż środka.

II. Padające w treści przedmiotowego pisma Pana Rzecznika stwierdzenie, jakoby funkcjonariusze Straży Granicznej mieli kilkakrotnie kazać cudzoziemcom powtarzać zamiar złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jest krzywdzące dla funkcjonariuszy

narażających życie i zdrowie na granicy, a także godzące w dobre imię Straży Granicznej jako formacji, ponieważ Pan Rzecznik w swojej korespondencji nie przedstawia konkretnych przykładów takiego działania, bazując wyłącznie na jednostronnych przekazach. Jak Pan Rzecznik słusznie zauważył, nie jest konieczne wielokrotne powtarzanie tego samego zdania do uzewnętrznienia woli ubiegania się o ochronę międzynarodową, dlatego Straż Graniczna przystępuje niezwłocznie do czynności związanych z odebraniem takiego wniosku od cudzoziemca. Nie jest zatem prawdopodobne, ani w żaden sposób stwierdzone, by takie sytuacje miały w ogóle miejsce.

Kolejno, odnosząc się do przywołanej przez Pana Rzecznika rzekomej praktyki organów Straży Granicznej, mającej polegać na nieodbieraniu deklaracji lub wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej i wydawania postanowień o opuszczeniu terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, należy wskazać, iż w okresie od dnia 1 stycznia 2023 r. do 15 września 2024 r. na całym odcinku polsko – białoruskim granicy państwowej, Straż Graniczna przyjęła 3 172 deklaracji oraz wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium RP, którymi objęto 4 088 cudzoziemców, co przeczy twierdzeniom zawartym w nadesłanej korespondencji. Nie polega zatem na prawdziwym stwierdzeniu, jakoby Straż Graniczna praktykowała cyt. *„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 międzynarodowej na terytorium RP”*.

Powyższe stwierdzenie Pana Rzecznika, jakoby Straż Graniczna miała nie odbierać deklaracji i wniosków o ochronę międzynarodową, nie znajduje odzwierciedlenia w faktach i danych statystycznych, które potwierdzają, iż Straż Graniczna odbiera wnioski o ochronę międzynarodową od cudzoziemca, który zgłosi taką wolę.

III. Z kolei nawiązując do kwestii możliwości złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w imieniu cudzoziemca należy stwierdzić, iż art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* przewiduje ścisły obowiązek osobistego złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Przepis ten nie przewiduje odstępstw (z wyjątkiem małoletniego bez opieki), ustanawiając bezwzględny obowiązek.

Zestawiając powyższy przepis z treścią art. 30 ust. 2 tej ustawy powstaje konkluzja, iż złożenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jest sytuacją osobistą i na tyle wrażliwą, iż nie jest dopuszczalne złożenie takiego wniosku przez pełnomocnika.

Skoro wniosek o ochronę międzynarodową nie może zostać złożony przez inną osobę niż sam cudzoziemiec, to tym bardziej inna osoba nie może w jego imieniu złożyć takiego wniosku w formie wiadomości e-mail (ani innej nieprzewidzianej przepisami formie) wysłanej na adres poczty internetowej placówki Straży Granicznej. Jak wspomniano, z art. 26 ust. 1 ustawy o udzielaniu (...) wynika reguła osobistości i bezpośredniości złożenia wniosku, co przekreśla możliwość posługiwania się w tym zakresie pełnomocnikiem lub przesłania takiego wniosku w formie wiadomości e-mail.

III. Odnosząc się do stwierdzenia Pana Rzecznika, jakoby pełnomocnicy mieli nie być dopuszczani do udziału w czynnościach podejmowanych w stosunku do cudzoziemców, którzy przekroczyli w sposób nielegalny granicę państwową, wskazać należy, iż Straż Graniczna działa wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, respektując przepisy regulujące procedurę administracyjną w prowadzonych postępowaniach.

Zarówno w toku postępowania wobec cudzoziemca, który nielegalnie przekroczył granicę zewnętrzną UE, jak również postępowania w sprawie złożonego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce, cudzoziemiec będąc stroną takiego postępowania ma prawo do bycia reprezentowanym przez pełnomocnika na zasadach określonych w kodeksie postępowania administracyjnego.

Sposób ustanowienia oraz zgłoszenia udziału pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym uregulowany został w art. 33 § 1-3 k.p.a., a organy prowadzące postępowanie mają obowiązek dokonywania rzetelnej weryfikacji prawidłowości pełnomocnictw, aby zapobiec udziałowi w sprawie osoby, której cudzoziemiec nie miał zamiaru umocować.

Zgodnie z powyższym przepisem oraz regułą pisemności w postępowaniu administracyjnym, przesłanie pełnomocnictwa wiadomością e-mail lub telefoniczne zgłoszenie się pełnomocnika do sprawy, nie wywołuje skutków prawnych, wobec czego nie można w takim przypadku uznać, aby strona była reprezentowana w sprawie przez pełnomocnika wskazanego w takiej wiadomości e-mail. Wobec tego nie jest zasadne udzielanie takiej osobie informacji o stanie sprawy, ani tym bardziej doręczanie rozstrzygnięć podejmowanych wobec cudzoziemca. Jeśliby Organ uwzględnił takie pełnomocnictwo w sprawie, to należałoby uznać, iż postępowanie i ewentualne rozstrzygnięcie w sprawie dotknięte byłoby wadą w reprezentacji strony, prowadząc do wadliwości, a tym samym do wzruszalności orzeczenia. Jak już wskazano wyżej, Straż Graniczna jak każdy organ administracji publicznej ma obowiązek działania na podstawie i w granicach obowiązujących przepisów prawa, a jednocześnie przypadki wysyłania pełnomocnictw wiadomością e-mail lub przedstawiania ich niewiarygodnych kopii są nagminne.

Podkreślić trzeba, iż w każdym przypadku, gdy pełnomocnictwo zostało w sposób prawidłowy złożone do sprawy, pełnomocnik ma prawo działania w postępowaniu administracyjnym jako reprezentant strony tego postępowania oraz doręczane mu są pisma w postępowaniu stosownie do art. 40 § 2 k.p.a.

V. W zakresie przedstawionych przez Pana Rzecznika rozważań na temat istoty pełnomocnictwa, należy podzielić wniosek, iż istotnie, pełnomocnictwo stanowi jednostronną czynność prawną strony, która stanowi uzewnętrznienie woli składającego takie oświadczenie. Z tego więc względu, niezmiernie istotną kwestią jest aby dokument zawierający takie oświadczenie, stanowił odzwierciedlenie rzeczywistej woli cudzoziemca.

W konsekwencji, uzasadnione wątpliwości co do treści oświadczenia woli powstają w sytuacji, gdy oświadczenie takie zostało sporządzone przez inną osobę, w języku którego

cudzoziemiec nie zna, co stwarza uzasadnioną wątpliwość czy aby odzwierciedla ono rzeczywiste intencje strony. W takich przypadkach organ administracji publicznej ma nie tylko prawo ale wręcz obowiązek dopełnienia należytej staranności przy weryfikacji prawidłowości pełnomocnictwa i pogłębienia swoich ustaleń. I tak, w takiej sytuacji zasadne może okazać się rozpytanie i weryfikacja woli cudzoziemca, aby ustanowić danego pełnomocnika, w tym podjęcie ustaleń m.in. czy znana jest mu osoba pełnomocnika, czy cudzoziemiec sam podpisał oświadczenie o umocowaniu danej osoby do działania w jego imieniu oraz podjęcie innych czynności w celu upewnienia się przez organ prowadzący czynności, czy pełnomocnictwo jest ważne i odpowiada wymogom stawianym przez przepisy prawa.

W tym kontekście za niedopuszczalną należałoby uznać praktykę, gdyby to pełnomocnik samodzielnie i bez konsultacji ze swoim mocodawcą sporządził dokument pełnomocnictwa, po czym nakłonił cudzoziemca do podpisania bez wyjaśnienia jego znaczenia ani treści, zważywszy na fakt, iż pełnomocnictwo stanowi oświadczenie samego cudzoziemca. Takie postępowanie stanowiłoby nieuzasadnioną ingerencję w sferę woli cudzoziemca i naruszało jego uprawnienie do osobistego uczestnictwa w postępowaniu oraz prowadziłyby do braku świadomości cudzoziemca co do toczącego się postępowania w jego sprawie (w związku z doręczaniem pism wyłącznie pełnomocnikowi), co de facto niwelowałoby jego prawo do czynnego udziału w postępowaniu.

Z poważaniem,

gen. dyw. SG Robert Bagan
/podpisano elektronicznie/