



Warszawa, 17-11-2022 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**XI.543.10.2022.AS**

**Naczelny Sąd Administracyjny  
w Warszawie**

za pośrednictwem:

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w  
Białymstoku**

adres elektronicznej skrzynki podawczej:  
/WSABiałystok/SkrytkaESP

**skarżący kasacyjnie:**

Prokurator Prokuratury Regionalnej w  
Białymstoku – Pan Marcin Faszczka

strony postępowania:

**1) Rzecznik Praw Obywatelskich**

**2)** [REDACTED]

wraz z małoletnimi dziećmi:

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

repr. przez r.pr. [REDACTED]

**3) Komendant Placówki Straży  
Granicznej w Michałowie**

**sygn. akt II SA/Bk 492/22**

**Odpowiedź Rzecznika Praw Obywatelskich**

**na skargę kasacyjną Prokuratora Prokuratury Regionalnej w Białymstoku od  
wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 15  
września 2022 r. (sygn. akt II SA/Bk 492/22)**

Działając na podstawie art. 179 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.; dalej jako: „p.p.s.a.”), niniejszym przedstawiam odpowiedź na skargę kasacyjną Prokuratora Prokuratury Regionalnej w Białymstoku z dnia 31 października 2022 r. (doręczoną Rzecznikowi Praw Obywatelskich w dniu 2 listopada 2022 r.) od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 15 września 2022 r. (sygn. akt II SA/Bk 492/22) oraz

**wnoszę o:**

- oddalenie skargi kasacyjnej, na podstawie art. 184 p.p.s.a.;**
- przeprowadzenie rozprawy, na podstawie art. 182 § 2 p.p.s.a.**

## UZASADNIENIE

### I. Stan faktyczny

1. W dniu 27 września 2021 r. Pani [REDAKTOWANE] (dalej: „skarżąca”) wraz z grupą innych cudzoziemców, członków jej rodziny, została zatrzymana przez funkcjonariuszy Straży Granicznej w miejscowości Szymki w gminie Michałowo, w woj. podlaskim. Stamtąd została przewieziona przez funkcjonariuszy Straży Granicznej do miejscowości Zaleszany, po czym, na podstawie przepisów 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 również: „rozporządzenie graniczne”) w brzmieniu zmienionym na mocy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 sierpnia 2021 r. (Dz.U. 2021, poz. 1536), została zawrócona do linii granicy, a następnie zmuszona przez funkcjonariuszy SG do przekroczenia tej granicy w miejscu do tego nieprzeznaczonym i przejścia na terytorium Białorusi. W kontakcie z funkcjonariuszami Straży Granicznej skarżąca miała komunikować zamiar złożenia wniosku o udzielenie jej ochrony międzynarodowej na terytorium RP.
2. W dniu 8 grudnia 2021 r. Pani [REDAKTOWANE] wniosła skargę do sądu administracyjnego na czynność Komendanta Placówki Straży Granicznej w Michałowie (dalej również: „Komendant”) polegającą na zawróceniu do granicy państwowej. Skarga ta została zarejestrowana pod sygn. akt II SA/Bk 892/21. Pismem z dnia 2 lutego 2022 r. swój udział w postępowaniu zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej również: „RPO” lub „Rzecznik”), wnosząc o stwierdzenie bezskuteczności zaskarżonej czynności. W dniu 10 marca 2022 r. do postępowania przyłączył się Prokurator Prokuratury Regionalnej w Białymstoku (dalej: „Prokurator”).
3. W trakcie rozprawy w dniu 17 marca 2022 r. sąd postanowił połączyć, na podstawie art. 111 § 2 p.p.s.a., sprawy II SA/Bk 892/21, II SA/Bk 893/21 i II SA/Bk 894/21 do wspólnego rozpoznania i odrębnego wyrokowania z uwagi na wspólne akta administracyjne i oparcie na tym samym stanie faktycznym.

4. W dniu 17 marca 2022 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wydał postanowienie o umorzeniu postępowania sądowego w sprawie II SA/Bk 892/21 na podstawie art. 161 § 1 pkt 1 p.p.s.a. W uzasadnieniu sąd powołał się na oświadczenie skarżącej z dnia 4 stycznia 2022 r., w którym miała ona cofnąć wniesioną wcześniej skargę. Co istotne, w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia sąd w żaden sposób nie odniósł się do argumentów przedstawionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, całkowicie pomijając nawet fakt zgłoszenia przez Rzecznika udziału w postępowaniu.
5. W dniu 8 kwietnia 2022 r. pełnomocnik skarżącej wniósł zażalenie na ww. postanowienie. Wskutek rozpatrzenia tego zażalenia Naczelny Sąd Administracyjny, postanowieniem z dnia 22 czerwca 2022 r. o sygn. akt II OZ 376/22, uchylił postanowienie WSA i przekazał sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania. Naczelny Sąd Administracyjny, po wnikliwej analizie wspomnianego wyżej oświadczenia skarżącej uznał mianowicie, że wbrew ocenie zawartej w zaskarżonym postanowieniu sądu pierwszej instancji, brak było podstaw do stwierdzenia, że skarżąca skutecznie cofnęła skargę na czynność polegającą na zawróceniu do granicy państwowej.
6. Rzecznik Praw Obywatelskich nie wnosił zażalenia na ww. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 17 marca 2022 r.
7. W dniu 28 marca 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował natomiast do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego osobną, samodzielłą skargę na przedmiotową czynność zawrócenia skarżącej do linii granicy. Skarga ta została zarejestrowana pod sygn. akt I SA/Bk 291/22. W skardze tej RPO wniósł o stwierdzenie bezskuteczności czynności zawrócenia, zarzucając jej naruszenie:
  - art. 24 ust. 1, art. 26 ust. 1 i art. 28 ust. 1, 3 i 6 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2022 r., poz. 1264 ze zm., dalej: „u.u.c.o.”) w zw. z: art. 7, art. 56 ust. 2 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997r., nr 78, poz. 483, dalej: „Konstytucja”), a także w zw. z art. 6 ust. 1 i 2 oraz art. 9 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz. U. UE. L z 2013 r., nr 180, s. 60, dalej: „Dyrektywa Proceduralna”) i w zw. z art. 18 i art. 19 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE.C z 2007 r., nr 303 s. 1, dalej: „KPPUE”) i w zw. z: art.

33 ust. 1 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515; dalej: „Konwencja genewska”) i w zw. z art. 4 protokołu nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (odpowiednio: Dz. U. z 1995 r., nr 36, poz. 1752 ze zm., dalej: „Protokół nr 4”; Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej: „EKPC”), a także w zw. z art. 3 EKPC, poprzez ich niezastosowanie, a w ich miejsce zastosowanie norm hierarchicznie niższych, mimo że organ Straży Granicznej i działający z jego upoważnienia funkcjonariusze SG zobowiązani byli w pierwszej kolejności stosować przepisy ustawy, które to przepisy, co do zasady, zobowiązują organ do przyjęcia od cudzoziemca deklarującego zamiar ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową wniosku o udzielenie takiej ochrony i nie dają podstawy do wykonania czynności materialno-technicznej polegającej na zawróceniu cudzoziemca do linii granicy; zaś działając tak, funkcjonariusze organu SG dokonali zbiorowego wydalenia skarżących (i członków ich rodziny) w rozumieniu art. 4 Protokołu nr 4 do EKPC oraz narazili ich na niehumanitarne lub poniżające traktowanie;

ewentualnie, w przypadku gdyby sąd uznał za nieudowodniony fakt deklarowania przez cudzoziemkę, w momencie ujawnienia jej pobytu w Polsce, zamiaru ubiegania się o ochronę międzynarodową, naruszającej:

- art. 302 ust. 1 pkt 1 i 10 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2021 r., poz. 2354 ze zm., dalej: „u.o.c.”, w brzmieniu z dnia wykonania skarżonej czynności materialno – technicznej) w zw. z: art. 7 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji oraz w zw. z art. 4 Protokołu nr 4, art. 13 EKPC w zw. z art. 4 Protokołu nr 4 i art. 3 EKPC poprzez ich niezastosowanie, a w ich miejsce zastosowanie norm hierarchicznie niższych, mimo że organ Straży Granicznej i działający z jego upoważnienia funkcjonariusze Straży Granicznej zobowiązani byli w pierwszej kolejności stosować przepisy u.o.c., a więc – w przypadku ujawnienia cudzoziemki, która przekroczyła granicę wbrew przepisom prawa oraz przebywała na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez ważnej wizy lub innego ważnego dokumentu uprawniającego ją do wjazdu na to terytorium i pobytu na nim – przeprowadzić kontrolę legalności pobytu i wszcząć postępowanie w przedmiocie zobowiązania cudzoziemki do powrotu do kraju pochodzenia, a w przypadku stwierdzenia ku temu przesłanek wydać wobec niej i jej dzieci decyzję o zobowiązaniu do powrotu; zaś odstąpienie od wszczęcia postępowania i wydania decyzji pozbawiło skarżącą statusu strony w

postępowaniu administracyjnym i związanych z tym praw, w tym prawa do skutecznego środka odwoławczego w rozumieniu art. 13 EKPC, natomiast zawracając skarżącą wraz z jej małoletnimi dziećmi na terytorium Białorusi funkcjonariusze organu dokonali zbiorowego wydalenia skarżącej w rozumieniu art. 4 Protokołu nr 4 do EKPC oraz narazili ją na nieludzkie lub poniżające traktowanie; a ponadto naruszającej:

- § 3 ust. 2b rozporządzenia granicznego, czyli 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. z 2020 r., poz. 435 ze zm.) w zw. z: art. 7, art. 56 ust. 1 i 2 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji oraz w zw. z art. 4 Protokołu nr 4, art. 13 EKPC w zw. z art. 4 Protokołu nr 4 i art. 3 EKPC poprzez jego zastosowanie, tj. zawrócenie skarżącej wraz z małoletnimi dziećmi do linii granicy państwowej, mimo istniejących norm hierarchicznie wyższych (wymienionych w zarzutach 1 i 2 skargi), które nie przewidywały możliwości wykonania takiego zawrócenia, a wręcz obligowały organ SG do (-) przyjęcia od cudzoziemki wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i doprowadzenia tym samym do wszczęcia przez uprawniony organ (Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców) postępowania administracyjnego w tej sprawie, ewentualnie (-) do wszczęcia wobec cudzoziemki i jej małoletnich dzieci postępowania administracyjnego w przedmiocie zobowiązania ich do powrotu; zaś działanie takie ostatecznie doprowadziło do pozbawienia skarżącej statusu strony w postępowaniu administracyjnym i związanych z nim praw, w tym prawa do skutecznego środka odwołania w rozumieniu art. 13 EKPC, a także skutkowało zbiorowym wydaleniem skarżącej wraz z jej małoletnimi dziećmi (i członków ich rodziny) w rozumieniu art. 4 Protokołu nr 4 do EKPC oraz naraziły ich na nieludzkie lub poniżające traktowanie;
- art. 6, art. 7, art. 8 § 1 i 2, art. 9, art. 11, art. 14 § 1a, art. 15 i art. 77 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 2000 t.j., dalej: „k.p.a.”) w zw. z: art. 7 Konstytucji oraz w zw. z art. 13 EKPC w zw. z art. 4 Protokołu nr 4 i art. 3 EKPC poprzez bezzasadne odstąpienie od obowiązku przyjęcia od cudzoziemca wniosku o udzielenie mu w Polsce ochrony międzynarodowej, ewentualnie od wszczęcia postępowania w przedmiocie zobowiązania go do powrotu, co było działaniem nie na podstawie przepisów prawa, wiązało się z nieuwzględnieniem interesu strony i doprowadziło do zaniechania czynności niezbędnych do pełnego wyjaśnienia

stanu faktycznego sprawy, było działaniem godzącym w zaufanie strony do organów władzy publicznej, wiązało się z zaniechaniem poinformowania skarżącej o podstawach podjęcia wobec niej czynności i niewyjaśnieniem skarżącej przesłanek podjęcia wobec niej czynności, zaniechaniem prowadzenia sprawy w formie pisemnej i uniemożliwieniem skarżącej wniesienia środka odwoławczego, a więc załatwieniem sprawy w jednej tylko instancji, oraz odstąpieniem od zebrania jakiegokolwiek materiału dowodowego w sprawie; zaś powyższe naruszenia miały oczywisty i istotny wpływ na wynik sprawy, ponieważ doprowadziły do wykonania czynności materialno-technicznej względem skarżącej i jej małoletnich dzieci bez ustalenia stanu faktycznego, nieprzyjęcia od niej wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, ewentualnie niewydania wobec niej decyzji o zobowiązaniu do powrotu.

8. Podkreślić należy, że tożsame zarzuty podniesione zostały przez Rzecznika Praw Obywatelskich w piśmie procesowym z dnia 2 lutego 2022 r., w którym Rzecznik uprzednio zgłosił swój udział w postępowaniu wszczętym ze skargi cudzoziemki. Umorzenie postępowania przez WSA w Białymstoku spowodowało natomiast, że do tych zarzutów, na etapie wniesienia przez RPO samodzielnej skargi, sąd administracyjny się nie odniósł.
9. Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału I WSA w Białymstoku z dnia 1 lipca 2022 r. sprawę II SA/Bk 291/22 połączono ze sprawą II SA/Bk 492/22 w celu ich łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia (pod sygn. akt II SA/Bk 492/22). W dniu 18 lipca 2022 r. do sądu administracyjnego wpłynęło pismo Prokuratora, który zgłosił swój udział w sprawie II SA/Bk 291/22. W odpowiedzi poinformowano Prokuratora o połączeniu tej sprawy ze sprawą II SA/Bk 492/22. W trakcie rozprawy 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.
10. **W wyroku z dnia 15 września 2022 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku (sygn. akt II SA/Bk 492/22) w pełni podzielił zarzuty podnoszone przez Rzecznika Praw Obywatelskich w skardze z dnia 28 marca 2022 r., powtórzone przez Rzecznika za pismem procesowym z dnia 2 lutego 2022 r., podzielił tożsame z nimi, co do istoty, zarzuty przedstawione przez skarżącą w jej skardze i stwierdził bezskuteczność czynności zawrócenia cudzoziemki do linii granicy państwa.**

11. Dnia 31 października 2022 r. Prokurator Prokuratury Regionalnej w Białymstoku wniósł skargę kasacyjną od ww. wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 15 września 2022 r., zaskarżając go **wyłącznie** w części dotyczącej legitymacji Rzecznika do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Prokurator zarzucił wskazanemu orzeczeniu:

- 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 Praw Obywatelskich, który zgłosił swój udział w postępowaniu toczącym się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym ze skargi innego podmiotu na akt lub czynności 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, a która to obraza przepisów prawa procesowego miała - zdaniem Prokuratora - istotny wpływ na wynik sprawy, albowiem została merytorycznie rozpoznana skarga Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 28 marca 2022 r., która winna zostać odrzucona jako wniesiona przez podmiot niemający legitymacji w danym układzie procesowym, gdyż sprawa objęta skargą Rzecznika Praw Obywatelskich pomiędzy tymi samymi stronami, w tym skarżącym Rzecznikiem Praw Obywatelskich, który uprzednio nabył prawo zaskarżenia zapadłego nieprawomocnego orzeczenia, pozostaje w toku.

12. Prokurator wniósł przy tym o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez odrzucenie skargi Rzecznika z dnia 28 marca 2022 r. na czynność Komendanta Placówki SG w Michałowie z dnia 27 września 2021 r. polegającą na zawróceniu do linii granicy państwowej Pani ██████████.

13. **W skardze kasacyjnej Prokurator nie zakwestionował wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w części, w której sąd ten uznał czynność zawrócenia do linii granicy za godzącą w prawo cudzoziemców do ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową (status uchodźcy), a tym samym naruszającą art. 56 ust. 2 Konstytucji RP i art. 18 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, które prawo to gwarantują, oraz art. 33 ust. 1 Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r., który zabrania wydalania**



**i zwracania uchodźców do granicy terytoriów, gdzie ich życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo. Prokurator nie zanegował też argumentacji sądu prowadzącej do konstatacji, że zastosowanie przez Straż Graniczną przepisu rangi rozporządzenia, wobec istnienia przepisów wyżej sytuowanych w hierarchii źródeł prawa i regulujących tę samą materię, stanowiło naruszenie art. 7, art. 87 ust. 1 i art. 97 ust. 1 – 3 Konstytucji RP.**

## **II. Stan prawny**

14. W ocenie Prokuratura, Rzecznik Praw Obywatelskich, zgłaszając swój udział w toczącej się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Białymstoku sprawie ze skargi Pani [REDAKTOWANE] na czynność Komendanta Placówki Straży Granicznej w Michałowie z dnia 27 września 2021 r. jednocześnie pozbawił się niejako możliwości wniesienia samodzielnej skargi do sądu administracyjnego. Zdaniem Prokuratora, zgłaszając udział w sprawie już zawisłej przed sądem administracyjnym, w której następnie zapadło orzeczenie kończące postępowanie sądowoadministracyjne, Rzecznik Praw Obywatelskich „skonsumował” możliwość wniesienia skargi w danym układzie procesowym i skorzystania z nadzwyczajnego sześciomiesięcznego terminu określonego w art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ponadto Prokurator wskazał, że WSA w Białymstoku niesłusznie uznał, że w przypadku umorzenia postępowania sądowoadministracyjnego, w którym RPO uczestniczyć miał na prawach strony, faktycznie pozbawiłoby go uprawnienia procesowego, a tym samym możliwości realizacji jego uprawnień ustawowych służących ochronie ogółu, a nie konkretnej jednostki, gdyż, w ocenie Prokuratury, Rzecznik, jako podmiot profesjonalny powinien na wstępie dokonać oceny prawnej oraz faktycznej sprawy i na jej podstawie określić sposób udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym. W innym przypadku stawałby się bowiem „superuczestnikiem” postępowania sądowoadministracyjnego. Na poparcie takiego stanowiska Prokurator przywołał uchwałę składu 7 sędziów NSA z dnia 10 kwietnia 2006 r. sygn. I OPS 6/05, odnoszącą się jednak do odmiennej procesowo sytuacji, w której prokurator przed złożeniem skargi do sądu administracyjnego przystąpił do postępowania administracyjnego, nie zaś do postępowania przed sądem administracyjnym. Ta różnica w sposób fundamentalny zmienia pozycję procesową tak Rzecznika jak i prokuratora, czego Prokurator w swojej skardze kasacyjnej już nie odnotował.

15. W ocenie Rzecznika, nie można się zgodzić z zaprezentowaną przez Prokuratora argumentacją.
16. Należy wskazać, że Rzecznik zdecydował się przystąpić do postępowania toczącego się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Białymstoku, pod sygn. akt II SA/Bk 892/21, ze skargi cudzoziemców reprezentowanych przez profesjonalnego pełnomocnika. W postępowaniu tym Rzecznik złożył pisma, w których zaprezentował swoją ocenę prawną w sprawie. Postanowieniem z dnia 17 marca 2022 r. sąd umorzył jednak wszczęte ze skargi cudzoziemców postępowanie stwierdzając, że cudzoziemcy skutecznie cofnęli pełnomocnictwo i samą skargę. Umarzając postępowanie w sprawie i, co za tym idzie, pomijając stanowisko i zarzuty podnoszone przez Rzecznika Praw Obywatelskich w chwili przystąpienia do tego postępowania, WSA w Białymstoku uznał de facto, że przystąpienie RPO nie było tożsame z wniesieniem przez Rzecznika samodzielnej skargi. W ten sposób **sąd pierwszej instancji integralnie powiązał przystąpienie Rzecznika do postępowania ze skargą pełnomocnika cudzoziemców, a także z ich wolą / brakiem woli zaskarżenia czynności materialno-technicznej zawrócenia na linię granicy. Co istotne, podobne stanowisko przedstawiał wówczas Prokurator, który również zgłosił swój udział w ww. postępowaniu.** Stało się tak mimo tego, że dla skarg wnoszonych przez Rzecznika zgoda osób, których skarga dotyczy, nie jest konieczna. Należy bowiem pamiętać, że podjęcie konkretnego działania przez Rzecznika nie wymaga zgody osób, których praw lub obowiązków działania te mogłyby dotyczyć (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 czerwca 2011 r., sygn. I OSK 387/11).
17. Podstawę prawną do złożenia przez Rzecznika skargi do sądu administracyjnego stanowi przepis art. 1 ust. 2 i 3 oraz art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 poz. 627 ze zm.; dalej: „ustawa o RPO”). Artykuł 1 ust. 2 i ust. 3 (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 zatem wątpliwości, że zadaniem Rzecznika jest ochrona całokształtu praw i wolności człowieka i obywatela. Korzystając zatem z prawa określonego 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, Rzecznik nigdy nie działa we własnym interesie,

lecz realizuje swoje kompetencje w celu ochrony praw i interesów obywateli, czyli podejmuje działania dla dobra publicznego, dla dobra ogółu (tzn. pro publico bono). Realizując tak rozumiany interes publiczny, definiowany przez pryzmat ochrony praw i wolności człowieka, w niniejszej sprawie Rzecznik zdecydował się najpierw przystąpić do postępowania zainicjowanego przez skarżących działających za pośrednictwem profesjonalnego pełnomocnika, a potem, gdy sąd pierwszej instancji zakwestionował pełnomocnictwo i wolę skarżących (czego Rzecznik nie mógł przewidzieć, zgłaszając swój udział w postępowaniu), wnieść własną skargę, opartą na tożsamych zarzutach. **Celem takiego działania Rzecznika Praw Obywatelskich było doprowadzenie do merytorycznego rozpatrzenia przez sąd zarzutów stawianych postępowaniu Straży Granicznej i dokonanej na cudzoziemcach czynności zawrócenia do linii granicy.** Przekonanie o zasadności tych zarzutów, potwierdzone następnie w wyroku WSA z dnia 15 września 2022 r. w części niezakwestionowanej w skardze kasacyjnej prokuratora, uzasadniało tak daleko idącą ostrożność procesową Rzecznika i służyło, co również pokazał ww. wyrok, ochronie praw i wolności człowieka, jak również ochronie zasad demokratycznego państwa prawa, których emanacją jest stosowanie prawa zgodnie z hierarchią jego źródeł.

18. W niniejszej sprawie pierwsze postępowanie zainicjowane zostało przez skargę pełnomocnika stron. Umarzając to postępowanie, sąd pierwszej instancji całkowicie pominął obecność procesową Rzecznika Praw Obywatelskich i nie rozpoznał jego zarzutów, opisanych i uzasadnionych w piśmie procesowym, w którym RPO zgłosił swój udział w tym postępowaniu. Od postanowienia umarzającego postępowanie w nin. sprawie zażalenie wniósł wyłącznie pełnomocnik strony. W postanowieniu z dnia 22 czerwca 2022 r. Naczelny Sąd Administracyjny, uwzględniając zażalenie pełnomocnika i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji, również nie odniósł się do obecności Rzecznika Praw Obywatelskich jako uczestnika postępowania przed WSA. Nie można zatem uznać w sposób nie budzący wątpliwości, że postępowanie zainicjowane samodzielnie skargą RPO, wniesioną w dniu 28 marca 2022 r., było tożsame podmiotowo z postępowaniem, którego dotyczyło wspomniane rozstrzygnięcie NSA.

19. Kwestia legitymacji Rzecznika do złożenia skargi do sądu administracyjnego w zaistniałym w nin. sprawie układzie procesowym została już rozstrzygnięta w zaskarżonym kasacyjnie przez Prokuraturę wyroku WSA w Białymstoku z dnia 15

września 2022 r. (sygn. akt II SA/Bk 492/22). W przedmiotowym orzeczeniu sąd słusznie zauważył, że legitymacja RPO 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. Sąd podzielił również stanowisko RPO, wskazując, że udział Rzecznika w postępowaniu zainicjowanym skargą strony na daną czynność organu administracji nie wyłącza jego uprawnienia do wniesienia jego własnej skargi na tę samą czynność organu administracyjnego. **Nie bez znaczenia jest fakt, że w momencie złożenia samodzielnej skargi przez RPO w obrocie prawnym nie było żadnego orzeczenia sądu, które rozstrzygałoby niniejszą sprawę co do jej istoty i żaden z zarzutów Rzecznika, podniesionych w piśmie procesowym zgłaszającym udział RPO w pierwszym postępowaniu, nie został przez sąd rozpoznany.**

20. Biorąc pod uwagę powyższe nie można zgodzić z prezentowanym przez Prokuratora stanowiskiem, jakoby Rzecznik Praw Obywatelskich, zgłaszając udział w sprawie już zawieszony przed sądem administracyjnym, w której następnie zapadło orzeczenie umarzające postępowanie sądowoadministracyjne z jego udziałem, „skonsumował” możliwość wniesienia samodzielnej skargi. Przyjęcie takiej interpretacji przeczyłoby pozycji ustrojowej Rzecznika i pozbawiało go de facto możliwości realizowania jego konstytucyjnych uprawnień, czyli działania na rzecz ochrony interesu publicznego w hipotetycznej sytuacji, kiedy to strona najpierw wniosła skargę i zainicjowała postępowanie przed sądem administracyjnym, do którego przyłączył się Rzecznik, po czym cofnęła skargę, dając sądowi podstawę do umorzenia postępowania. Gdyby w takim układzie procesowym Rzecznik Praw Obywatelskich rzeczywiście nie mógł wnieść samodzielnej skargi w trybie i terminie przewidzianych w art. 53 p.p.s.a., wcześniejsze przystąpienie do postępowania w sposób nieuzasadniony uzależniałoby mandat Rzecznika od woli i zachowania strony postępowania. W takiej sytuacji, skuteczne cofnięcie skargi przez stronę postępowania sądowoadministracyjnego uniemożliwiłoby Rzecznikowi dalsze działania na rzecz ochrony interesu publicznego, w przypadku gdy interes ten wymagałby zainicjowania kontroli sądowoadministracyjnej, co z kolei byłoby sprzeczne z rolą procesową RPO, wytyczoną m.in. przywołanym już wyżej postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 czerwca 2011 r., sygn. I OSK 387/11.

**Mając na uwadze powyższe, skarga kasacyjna jest niezasadna i nie zasługuje na uwzględnienie, w związku z czym, wnoszę jak w petitum pisma.**

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/