



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 kwietnia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

w składzie następującym:

Przewodniczący: **sędzia WSA Grzegorz Rząsa (spr.)**

Sędziowie: **sędzia WSA Katarzyna Gołat**

sędzia WSA Anna Sidorowska-Ciesielska

po rozpoznaniu w dniu 19 kwietnia 2021 r.

na posiedzeniu niejawnym

sprawy ze skargi **A. A.**

na decyzję **Rady do Spraw Uchodźców**

z [...] **sierpnia 2020 r.**, [...]

w przedmiocie **umorzenia postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej**

uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z [...] czerwca 2019 r., [...].

UZASADNIENIE

I. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest decyzja Rady do Spraw Uchodźców (dalej: „Rada” lub „organ II instancji”) z [...] sierpnia 2020 r., [...] utrzymująca w mocy decyzję Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców (dalej: „Szef Urzędu” lub „organ I instancji”) z [...] czerwca 2019 r., [...] orzekającą o umorzeniu postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej na rzecz A. A. (dalej: „skarżący” lub „cudzoziemiec”).

II. Zaskarżona decyzja została oparta na następujących ustaleniach faktycznych i ocenach prawnych.

II.1. Cudzoziemiec, obywatel Gruzji deklarujący narodowość gruzińską, w dniu [...] kwietnia 2019 r. wystąpił do Szefa Urzędu z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej w Rzeczypospolitej Polskiej.

II.2. Szef Urzędu decyzją z [...] czerwca 2019 r., [...] umorzył postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej na rzecz cudzoziemca. Organ I instancji wskazał, że pismem z [...] kwietnia 2019 r. wezwał cudzoziemca do stawienia się na przesłuchanie w dniu [...] czerwca 2019 r. Wskazane wyżej wezwanie wysłano na ostatni znany organowi adres strony, tj. ul. [...]. Jednak, jak oświadczył Szef Urzędu, mimo prawidłowego doręczenia pisma, cudzoziemiec nie stawił się w siedzibie organu w wyznaczonym dniu. Ponadto, w terminie 7 dni od dnia wyznaczonego na przesłuchanie zainteresowany nie wykazał, że jego nieobecność była spowodowana okolicznościami, za które nie ponosi odpowiedzialności. W opinii Szefa Urzędu, brak jakiegokolwiek kontaktu z urzędem sugeruje, że strona straciła zainteresowanie toczącym się postępowaniem i odmówiła przedstawienia informacji niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy. W tej sytuacji, Szef Urzędu orzekł o umorzeniu postępowania.

II.3. Od przedmiotowej decyzji cudzoziemiec złożył odwołanie, zarzucając jej jednocześnie naruszenie przepisów postępowania w postaci art. 8, 9 i 11 k.p.a. związku z art. 12 ust. 1 lit. a dyrektywy PE i Rady nr 2013/32/UE z dnia 36 czerwca 2013 r. ws. wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, poprzez niedokonanie tłumaczenia na zrozumiały przez cudzoziemca język gruziński wezwania do stawienia się na przesłuchania oraz postanowienia z dnia [...] maja 2019 r. o zmianie terminu załatwienia sprawy dotyczącej udzielenia świadczenia pieniężnego na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu na terenie RP. Ponadto cudzoziemiec zarzucił naruszenie prawa materialnego w postaci art. 39 ust. 2 pkt 1 oraz 3 ustawy z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej

Sygn. akt IV SA/Wa 2446/20

Polskiej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1666; dalej: „ustawa o ochronie”), wskazując na postanowienia ww. dyrektywy nr 2013/32/UE.

II.4. Zaskarżoną decyzją z [...] sierpnia 2020 r., [...] Rada utrzymała w mocy decyzję Szefa Urzędu z [...] czerwca 2019 r., [...]. Rada stwierdziła, iż podziela stanowisko organu I instancji o zaistnieniu w przedmiotowej sprawie przesłanek do umorzenia postępowania, w tym o braku sprzeczności takiej decyzji z interesem społecznym. Rada zauważyła, że wbrew twierdzeniom z odwołania, organ I instancji nie miał prawnego obowiązku dokonania tłumaczenia wezwania na przesłuchanie i postanowień wydawanych w trakcie postępowania. Zobowiązanie tłumaczenia dotyczy jedynie podstawy prawnej decyzji - w tym przypadku decyzji o umorzeniu postępowania, rozstrzygnięcia oraz pouczenia. Rada podniosła również, że cudzoziemiec mylnie zakłada, że przepis art. 12 ust. 1 lit. a dyrektywy nr 2013/32/UE nakazuje tłumaczenie wszystkich pism organu prowadzącego sprawę o udzielenie ochrony, w tym wezwań i postanowień. Przepis ten dotyczy bowiem obowiązku udzielenia w zrozumiałym języku szczegółowej informacji o procedurze, której ma zostać poddany cudzoziemiec, które to zobowiązanie zostało w przypadku cudzoziemca zrealizowane, co potwierdził własnoręcznym podpisem. Biorąc zatem pod uwagę brak obowiązku tłumaczenia wezwań na przesłuchanie, Rada uznała zarzut naruszenia dyrektywy nr 2013/32/UE za chybiony. Organ II instancji odnosząc się zaś do zarzutu naruszenia art. 39 ust. 2 pkt 1 oraz 3 ustawy o ochronie, zwrócił uwagę, że [...] maja 2019 r. organ I instancji wydał postanowienie dotyczące zmiany terminu załatwienia sprawy dotyczącej udzielenia ochrony międzynarodowej na dzień [...] lipca 2019 r., a sprawa została rozstrzygnięta w dniu [...] czerwca 2019 r., w związku z czym przedmiotowy zarzut jest bezpodstawny. Rada uznała również, że analiza przedmiotowej sprawy wskazuje, że organ prowadzący postępowanie informował stronę o okolicznościach faktycznych i prawnych i nie miał świadomości, że potrzebuje ona dodatkowych wyjaśnień, uznając, że brak stawiennictwa na przesłuchaniu jest wyrazem zaprzestania popierania wniosku o ochronę. W dalszej kolejności, Rada uznała, że na zasadność jej decyzji o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji z dnia [...] czerwca 2019 r. o umorzeniu postępowania z wniosku cudzoziemca nie ma wpływu fakt - nie podniesiony odwołaniu - że cudzoziemiec nie został w poinformowany o elementach decyzji w języku gruzińskim (wskazanym przez niego we wniosku o ochronę jako język, w którym chciałby, aby było prowadzone postępowanie), lecz w języku rosyjskim. Rada stwierdziła bowiem, że przedmiotowe uchybienie nie wywołało negatywnych skutków dla cudzoziemca,

Sygn. akt IV SA/Wa 2446/20

ponieważ po otrzymaniu decyzji organu I instancji zgłosił się on do pełnomocnika, który wyjaśnił mu jej znaczenie i konsekwencje, a w dalszej kolejności - wniósł w terminie odwołanie i doprowadził do zbadania zasadności wydanej decyzji przez organ wyższej instancji. W konsekwencji wskazane wyżej uchybienie nie miało wpływu na wynik postępowania ani nie naruszyło praw skarżącego.

III.1. Pismem z [...] października 2020 r., skarżący wywiódł skargę na decyzję Rady z [...] sierpnia 2020 r., [...] zaskarżając ją w całości i zarzucając istotne naruszenie przepisów postępowania mające wpływ na wynik sprawy tj.: art. 8 k.p.a., art. 9 k.p.a. oraz art. 11 k.p.a. w zw. z art. 12 ust. 1 lit. a dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej poprzez niedokonania tłumaczenia wezwania z dnia [...] kwietnia 2019 r. do stawienia się na przesłuchaniu w dniu [...] czerwca 2019 r. oraz postanowienia z dnia [...] maja 2019 r. o zmianie terminu załatwienia sprawy dotyczącej udzielenia świadczenia pieniężnego na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu na terytorium RP na dzień [...] czerwca 2019 r. na zrozumiwały przez cudzoziemca język gruziński. Wskazane naruszenie miało istotny wpływ na wynik sprawy, jako że w sposób bezpośredni skutkowało niestawieniem się na przesłuchaniu w wyznaczonym przez organ I instancji terminie w związku z niezawinionym błędnym przyjęciem, że pismem z dnia [...] czerwca 2019 r. organ dokonał zmiany terminu przesłuchania na dzień [...] czerwca 2019 r. W oparciu o powyższe, cudzoziemiec wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa. W ocenie cudzoziemca niezastosowanie się przez organ I instancji do obowiązków nałożonych na niego mocą art. 12 ust. 1 lit. a dyrektywy nr 2013/32/UE miało istotny wpływ na wynik sprawy. Zasadne jest bowiem przyjęcie, że w sytuacji, gdyby organ I instancji załączył do wezwania z dnia [...] kwietnia 2019 r. oraz postanowienia z dnia [...] maja 2019 r. wymagane przepisami dyrektywy nr 2013/32/UE tłumaczenie obu pism na język zrozumiwały przez skarżącego w sposób prawidłowy zinterpretowałbym ich treść i stawilby się na przesłuchaniu w wyznaczonym terminie. Brak załączenia przez Szefa Urzędu tłumaczenia pism zawierających dwa różne terminy przyczyniło się do niezawinionego przez cudzoziemca nie stawienia się w wyznaczonym terminie na przesłuchanie i skutkowało wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania.

III.2. W odpowiedzi na skargę, Rada wniosła o jej oddalenie.

IV. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Sygn. akt IV SA/Wa 2446/20

IV.1. Skarga zasługuje na uwzględnienie, ale nie wszystkie podniesione w niej zarzuty okazały się zasadne. Powodem uwzględnienia skargi jest brak w aktach sprawy dowodów na to, że skarżący został pouczone w języku dla niego zrozumiałym o obowiązku stawienia się na przesłuchanie oraz o konsekwencjach naruszenia tego obowiązku w postaci umorzenia postępowania wobec uznania wniosku za wycofany. Natomiast Sąd nie podzielił stanowiska skarżącego, że istnieje prawny obowiązek odrębnego tłumaczenia na język dla skarżącego zrozumiały wezwania na przesłuchanie (obejmującego również pouczenie o skutkach niestawiennictwa) oraz tłumaczenia postanowienia wyznaczającego nowy termin rozpoznania sprawy.

IV.2. Jedną z cech charakterystycznych postępowań w sprawie przyznania ochrony międzynarodowej jest to, że wnioskodawca z reguły nie włada językiem urzędowym państwa, w którym składa aplikację o udzielenie mu wspomianej ochrony. Pomimo istnienia systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, a także rozwijającej się sieci organizacji pozarządowych świadczących profesjonalną pomoc prawną cudzoziemcom ubiegającym się o ochronę międzynarodową, analiza spraw wpływających do tutejszego Sądu prowadzi do wniosku, że wnioskodawcy z takiej profesjonalnej pomocy prawnej w postępowaniu przed organem I instancji co do zasady wciąż nie korzystają. Z taką też sytuacją mamy do czynienia na gruncie niniejszej sprawy, gdzie skarżący dopiero na etapie postępowania odwoławczego był reprezentowany przez radcę prawnego ze Stowarzyszenia Interwencji Prawnej (tom 1/2 akt administracyjnych). W takim przypadku aktualizuje się problem zapewnienia skarżącemu prawa do rzetelnej procedury, której niezbędnym elementem jest świadomość określonych praw i obowiązków w tym postępowaniu. W tym aspekcie należy zauważyć, że ani Konwencja Genewska, ani dyrektywy nr 2013/32/UE, a także prawo krajowe, nie przewidują obowiązku prowadzenia postępowania w języku zrozumiałym dla cudzoziemca. Obowiązuje tu ogólna zasada, ściśle związana z zasadą suwerenności państw, mająca w Polsce zresztą walor zasady konstytucyjnej, że organy danego państwa prowadzą postępowanie administracyjne oraz sądowe w języku urzędowym tego państwa (zob. art. 27 Konstytucji oraz art. 4 i 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim - Dz.U. z 2019 r. poz. 1480). Zasada ta dotyczy również postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej (por. np. J. Chlebny, *Postępowanie w sprawie nadania statusu uchodźcy*, Warszawa 2011, rozdział X.6.3). W takim przypadku zasadniczego znaczenia nabiera system pouczeń w języku zrozumiałym dla cudzoziemca ubiegającego się o ochronę międzynarodową oraz zapewnienie mu

Sygn. akt IV SA/Wa 2446/20

pomocy tłumacza w trakcie składania zeznań. W sprawie nie jest w istocie kwestią sporną, że skarżący winien być pouczony o tak daleko idących i negatywnych dla niego skutkach niestawienia się na przesłuchanie bez usprawiedliwienia, jakimi jest przyjęcie, że wniosek jest wycofany, co pociąga za sobą umorzeniem postępowania (art. 40 ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie). Obowiązek takiego pouczenia wynika wprost z art. 30 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy o ochronie, a nadto znajduje potwierdzenie m.in. w art. 9 k.p.a., interpretowanym w powiązaniu z art. 12 ust.1 lit. a dyrektywy nr 2013/32/UE. Zgodnie z tym przepisem prawa unijnego, wnioskodawcy ubiegający się o ochronę międzynarodową winni być informowani w języku, który rozumieją lub co do którego można zasadnie przyjąć, że zostanie przez nich zrozumiany, o procedurze, której należy się poddać, oraz o swoich prawach i obowiązkach w trakcie tej procedury, jak również potencjalnych skutkach niewywiązywania się z tych obowiązków i braku współpracy z organami. Są oni nadto informowani o terminach, o przysługujących im środkach służących spełnieniu obowiązku przedstawienia elementów, o których mowa w art. 4 dyrektywy 2011/95/UE, jak również o konsekwencjach wyraźnego lub dorozumianego wycofania wniosku. Informacje te są udzielane w terminie umożliwiającym im skorzystanie z praw zagwarantowanych niniejszą dyrektywą i wywiązywanie się z obowiązków opisanych w art. 13. W piśmiennictwie akcentuję się wagę opisanych wyżej pouczeń z punktu widzenia ochrony praw procesowych cudzoziemca (por. np. J. Chlebny, w: *Prawo cudzoziemców*, pod red. J. Chlebnoego, Warszawa 2020, s. 1037). W zaskarżonej decyzji stwierdza się, skarżący był pouczony obowiązku stawienia się na przesłuchanie i skutkach niestawiennictwa w trakcie składania wniosku (Rada powołuje się tu na k. 3 akt organu I instancji). Zdaniem Sądu, pouczenie wnioskodawcy na wstępnym etapie postępowania statusowego spełnia co do zasady wymogi określone w powołanych wyżej przepisach prawa krajowego oraz unijnego. Brak jest w szczególności podstaw do nałożenia na Szefa Urzędu oraz Radę obowiązku tłumaczenia wszystkich pism, jakie są kierowane do cudzoziemca, w tym załączania tłumaczenia pouczenia zawartego we wezwaniu na przesłuchanie, a tym bardziej tłumaczenia postanowienia o wyznaczeniu terminu zakończenia postępowania. Sytuacje, w których w postępowaniu statusowym wymagane jest tłumaczenie dokumentów, są ściśle określone w ustawie o ochronie (zob. np. art. 11). Tam, gdzie ustawa o ochronie przewiduje obowiązek tłumaczenia pism urzędowych pochodzących od organu (zob. m.in. w art. 53 ust. 2), ogranicza go do elementów decyzji wydanych w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej odnoszących się do podstawy prawnej

Sygn. akt IV SA/Wa 2446/20

decyzji, rozstrzygnięcia oraz pouczenia. Tak określonego obowiązku nie można, w świetle zasady legalizmu (art. 6 k.p.a.) oraz wspomianej wyżej zasady konstytucyjnej, że językiem urzędowym jest język polski, rozciągać na pozostałe czynności urzędowe podejmowane przez organy prowadzące postępowanie. Równocześnie należy podkreślić, że cudzoziemiec ubiegający się o ochronę międzynarodową w Polsce ma nie tylko prawa, ale również obowiązki wobec organów prowadzących postępowanie. Jednym z tych obowiązków jest zapoznawanie się przez wnioskodawcę z pouczeniami i informacjami przekazywanymi mu przez organy w języku zrozumiałym dla cudzoziemca. To cudzoziemiec ponosi negatywne konsekwencje zaniechania tego obowiązku. W realiach niniejszej sprawy brak jest jednak dowodów na to, że skarżący został pouczony w języku dla niego zrozumiałym o obowiązku stawienia się na przesłuchanie oraz skutkach zaniechania tego obowiązku. W szczególności, na k. 3 akt administracyjnych sprawy, do której to karty odwołano się w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, zawarta jest jedynie ogólna wzmianka o tym, że cudzoziemiec otrzymał „informację dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej”. Brak jest natomiast w aktach treści tej informacji (nie wspominając już o treści informacji z podpisem cudzoziemca), co uniemożliwia Sądowi weryfikację twierdzenia Rady, że skarżący został skutecznie pouczony o skutkach niestawiennictwa. Na k. 28 akt sprawy (czyli bezpośrednio przed drukiem wezwania na przesłuchanie), znajduje się co prawda pismo w języku gruzińskim, ale po pierwsze: Rada nie twierdzi, że zawiera ono pouczenie o skutkach niestawiennictwa na przesłuchanie; po drugie, zdaniem pełnomocnika skarżącego jest to standardowy druk dotyczący przetwarzania danych osobowych; po trzecie, brak jest dowodów na to, że pismo to zostało załączone do dokumentu wezwania na przesłuchanie. Reasumując, brak dowodów na skuteczne pouczenie skarżącego o skutkach niestawiennictwa na przesłuchanie przesądza o naruszeniu art. 40 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. art. 30 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy o ochronie w zw. z art. 9 k.p.a. w zw. z art. 12 ust.1 lit. a dyrektywy 2013/32/UE, co determinuje z kolei uchylenie zaskarżonej decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. Ponieważ przesłuchanie statusowe wnioskodawcy stanowi jeden z podstawowych dowodów w postępowaniu o udzielenie ochrony międzynarodowej, dowód ten nie może być przeprowadzony po raz pierwszy przez Radę. Uzasadnia to uchylenie również decyzji Szefa Urzędu (art. 135 p.p.s.a. w zw. z art. 15 k.p.a.).

IV.3. Rozpoznając sprawę ponownie Szef Urzędu będzie miał na uwadze powyższe oceny prawne. Wraz ze skierowaniem do wnioskodawcy wezwania na przesłuchanie

Sygn. akt IV SA/Wa 2446/20

Szef Urzędu winien doręczyć mu pouczenie w języku gruzińskim o przysługujących mu prawach, ciężących na nim obowiązkach i skutkach ich niewykonania oraz o konsekwencjach wyraźnego i dorozumianego wycofania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Czynność ta winna zostać udokumentowana w aktach sposób pozwalający na weryfikację ewentualnego zarzutu braku pouczenia.

IV.4. Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.