



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 maja 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Jarosław Łuczaj
Sędziowie	sędzia WSA Anna Sękowska (spr.) sędzia WSA Marzena Milewska-Karczewska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu **18 maja 2023 r.**

sprawy ze skargi [REDAKTED]

na decyzję Rady do Spraw Uchodźców

z dnia **13 grudnia 2022 r.** nr RdU-352-1/S/22

w przedmiocie **umorzenia postępowania odwoławczego**

- I. **uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z dnia 26 sierpnia 2022 r. nr DPU.420.2156.2022;**
- II. **umarza postępowanie administracyjne w sprawie.**



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Robert Dudek

Starszy sędzia sądowy

UZASADNIENIE

Zaskarżoną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie decyzją Nr RdU-352-1/S/22 z dnia 13 grudnia 2022 r. Rada do Spraw Uchodźców umorzyła postępowanie odwoławcze zainicjowane przez pana [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO] obywatela Iraku.

Zaskarżona decyzja została wydana w następującym stanie faktycznym i prawnym:

Wnioskiem z dnia 29 marca 2022 r. pan [REDAKTOWANO], obywatel Iraku, narodowości arabskiej, złożył do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców wniosek o udzielenie mu ochrony międzynarodowej na terytorium RP. Po przeprowadzeniu przewidzianego prawem postępowania administracyjnego, decyzją nr DPU.420.2156.2022 z dnia 26 sierpnia 2022 r. Szef Urzędu rozpatrując sprawę odmówił nadania statusu uchodźcy i odmówił udzielenia ochrony uzupełniającej Wnioskodawcy.

Cudzoziemiec, reprezentowany przez pełnomocnika, wniósł odwołanie do Rady do Spraw Uchodźców w dniu 9 września 2022 r. Następnie pismem z dnia 30 listopada 2022 r. skierowanym do Rady do Spraw Uchodźców pełnomocnik pana [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO] złożył oświadczenie o wycofaniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, z żądaniem uchylenia decyzji organu I instancji oraz żądaniem umorzenia postępowania w pierwszej instancji w całości. W dodatkowej korespondencji z dnia 6 grudnia 2022 roku pełnomocnik Strony poinformował, że Cudzoziemiec przebywa aktualnie na terytorium Republiki Federalnej Niemiec i podjął tam leczenie.

W tej sytuacji Rada do Spraw Uchodźców na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 Kpa, zaskarżoną do WSA decyzją orzekła o umorzeniu postępowanie odwoławcze. W uzasadnieniu organ wyjaśnił, że oświadczenie pełnomocnika Cudzoziemca wraz z informacją na temat opuszczenia terytorium RP przez Wnioskodawcę należało potraktować jako wycofanie wniosku w rozumieniu art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Na gruncie reguł postępowania administracyjnego, na etapie prowadzonego postępowania odwoławczego, powyższe oświadczenie należało interpretować, jako cofnięcie odwołania w rozumieniu art. 137 Kodeksu postępowania administracyjnego. Organ zaznaczył, iż wykładnię dyspozycji normy zawartej w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium

Rzeczypospolitej Polskiej, odnoszącą się do obowiązku umorzenia postępowania w przypadku wycofania wniosku (dorożumianego wycofania wniosku), trzeba relacjonować do konkretnego etapu postępowania w przedmiocie udzielenia ochrony międzynarodowej. W sytuacji, gdy oświadczenie o wycofaniu wniosku (dorożumianym wycofaniu wniosku) następuje na etapie postępowania odwoławczego, prowadzący je organ, to jest Rada do Spraw Uchodźców, umarza postępowanie odwoławcze.

Nadto organ wyjaśnił, iż w sprawie brak podstaw do zastosowania art. 138 § 1 pkt 3 Kpa, tj. uchylenia zaskarżonej decyzji w całości oraz umorzenia postępowania pierwszej instancji w całości. W ocenie Rady nie zaktualizowała się żadna z przesłanek koniecznych do zastosowania wspomnianej normy. Podstawę do tego stanowić będzie przesłanka bezprzedmiotowości postępowania pierwszej instancji. Przesłanka bezprzedmiotowości wystąpi, gdy brak było podstaw prawnych do merytorycznego rozpoznania danej sprawy w ogóle bądź nie było podstaw do rozpoznania jej w drodze postępowania administracyjnego, czy też tylko w drodze postępowania administracyjnego prowadzonego przed tym organem pierwszej instancji. W niniejszej sprawie nie ujawniła się, ani nie przedstawiono takiej w oświadczeniu pełnomocnika Strony, żadna okoliczność wskazująca na bezprzedmiotowość postępowania zakończonego wydaniem decyzji przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z dnia 26 sierpnia 2022 r.

Skargę na decyzję Rady do Spraw Uchodźców z dnia 13 grudnia 2022 r., nr DPU.420.2156.2022 wniósł [REDAKTOWANE] w którego imieniu działa profesjonalny pełnomocnik, zarzucając jej:

1. rażące naruszenie przepisów postępowania, skutkujące nieważnością zaskarżonej decyzji, w postaci art. 138 § 1 pkt 3 w zw. z art. 137 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, poprzez bezpodstawne uznanie, że strona cofnęła odwołanie i w konsekwencji bezpodstawne umorzenie postępowania odwoławczego, podczas gdy na żadnym etapie postępowania strona nie cofnęła odwołania i brak było podstaw do umorzenia postępowania odwoławczego;
2. rażące naruszenie przepisów postępowania, skutkujące nieważnością zaskarżonej decyzji, w postaci art. 138 § 1 pkt 2 w zw. z art. 105 § 1 k.p.a. poprzez zaniechanie uchylenia decyzji organu I instancji w całości i umorzenia postępowania w całości, podczas gdy w toku postępowania administracyjnego strona cofnęła wniosek wymagany do wszczęcia i prowadzenia postępowania,

a więc przestała istnieć podstawa orzekania o żądaniu strony i postępowanie stało się w całości bezprzedmiotowe;

3. naruszenie przepisów postępowania, mogące mieć wpływ na wynik sprawy, w postaci art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1264 ze zm., dalej: „ustawa o ochronie”), poprzez wadliwe uznanie, że wycofanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na etapie postępowania odwoławczego jest równoznaczne z cofnięciem odwołania, podczas gdy są to dwa różne oświadczenia i brak jest podstaw aby je utożsamiać, bowiem cofnięcie odwołania skutkuje umorzeniem postępowania odwoławczego, zaś wycofanie wniosku inicjującego postępowanie rodzi konieczność umorzenia tego postępowania w całości, nie zaś tylko na etapie odwoławczym.

Mając na uwadze tak sformułowane zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w całości, uchylenie decyzji organu I instancji w całości i umorzenie postępowania administracyjnego w całości oraz o zasądzenie od Organu na rzecz Skarżącego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi pełnomocnik przypomniał o treści pisma z 30 listopada 2022 r. i wyjaśnił, że w jego ocenie w zaistniałych okolicznościach zaskarżona decyzja nosi znamiona rażącego naruszenia prawa i nieuzasadnionej dowolności. Decyzja nie zawiera uzasadnienia na okoliczność, dlaczego art. 40 ust. 1 ustawy o ochronie powinien być odmiennie traktowany w zależności od etapu postępowania administracyjnego; dlaczego jednoznacznie sformułowane wycofanie wniosku inicjującego postępowanie, na etapie odwoławczym miałyby zostać potraktowane jako cofnięcie odwołania. W ocenie Skarżącego, nie ma podstaw prawnych do takiej interpretacji. Błędne jest także stanowisko Organu, jakoby w rozpatrywanej sprawie nie zaistniała przesłanka bezprzedmiotowości polegająca na braku podstaw prawnych do merytorycznego rozpoznania danej sprawy w ogóle. Brak wniosku inicjującego postępowanie stanowi właśnie pierwotną przeszkodę w rozpoznaniu sprawy „w ogóle”.

Dalej pełnomocnik wskazał, że orzecznictwo sądów administracyjnych nie pozostawia wątpliwości, że brak wniosku inicjującego postępowanie powoduje bezprzedmiotowość postępowania zawsze wtedy, gdy sprawa nie może toczyć się z urzędu. Postępowanie w przedmiocie udzielenia ochrony międzynarodowej ma

właśnie taki, wyłącznie wnioskowy charakter. Także bezprzedmiotowość powstała na etapie odwoławczym, a dotycząca całości postępowania, musi prowadzić do uchylecia decyzji pierwszoinstancyjnej i umorzenia postępowania administracyjnego w całości. Ma to swoje źródło w zasadzie dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Na poparcie swojego stanowiska pełnomocnik przytoczył wybrane orzeczenia.

W odpowiedzi na skargę Rada do Spraw Uchodźców wniosła o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył co następuje.

Stosownie do art. 1 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, badając prawidłowość zastosowania przepisów obowiązującego prawa oraz trafność ich wykładni. Uwzględnienie skargi następuje w przypadku stwierdzenia przez Sąd naruszenia przepisów prawa materialnego lub istotnych, mających wpływ na wynik sprawy, wad w postępowaniu administracyjnym, zgodnie z przepisem art. 145 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 259 ze zm.), dalej jako "p.p.s.a.", przy czym zgodnie z art. 134 § 1 cytowanej ustawy, sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Rozpoznając sprawę w ramach tak zakreślonej kognicji, Sąd dopatrzył się w działaniu organu naruszenia przepisów postępowania, które uzasadniało uwzględnienie skargi. Przeprowadzona pod względem zgodności z prawem kontrola zaskarżonej decyzji, w ramach wskazanych kryteriów, prowadzi do oceny, że narusza ona prawo.

Kontroli Sądu w niniejszym postępowaniu podlegała decyzja z 13 grudnia 2022 r. znak RdU-352-1/S/22, którą Rada do Spraw Uchodźców umorzyła postępowanie odwoławcze od decyzji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców nr DPU.420.2156.2021 z dnia 26 sierpnia 2022 r. odmawiającej nadania statusu uchodźcy na terytorium RP oraz udzielenia ochrony uzupełniającej panu [REDACTED]. Po zapoznaniu się z treścią skargi, jak również po ponownej analizie akt administracyjnych Sąd podzielił stanowisko prezentowane przez Skarżącego, że zaskarżona decyzja organu odwoławczego powinna zostać uchylona bowiem nie wywiódł on prawidłowych konsekwencji prawnych z pisma Skarżącego z

30 listopada 2022 r. zawierającego cofnięcie wniosku, który zainicjował postępowanie oraz żądanie umorzenia postępowania w sprawie.

Zdaniem Sądu w tak zakreślonym stanie faktycznym organ administracyjny był związany cofnięciem przez Skarżącego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i winien umorzyć postępowanie w sprawie na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.

Wskazać należy, że art. 105 k.p.a. ustanawia dwie ogólne zasady umarzania postępowania administracyjnego: pierwszą przewidzianą w § 1, dotyczącą działania organu ex officio, ze skutkiem obligatoryjnego umorzenia postępowania administracyjnego wobec jego bezprzedmiotowości i drugą, unormowaną w § 2, dopuszczającą stosowanie zasady względnej dyspozycyjności, z pozostawieniem po stronie organu administracyjnego uznania co do umorzenia postępowania (zob. B. Adamiak, komentarz do art. 105 k.p.a. (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2017, Legalis).

Wszczęcie postępowania w sprawach o udzielenie ochrony międzynarodowej oparte jest na zasadzie skargowości. Refleksem zasady skargowości jest z kolei zasada dyspozycyjności postępowania administracyjnego, której istota zapewnia stronie rozporządzanie sprawą administracyjną do czasu zakończenia postępowania. Zasada dyspozycyjności postępowania administracyjnego, dotyczy każdego etapu postępowania, także drugoinstancyjnego, chociaż podlega pewnym ograniczeniom. Dowodem istnienia takich ograniczeń jest art. 105 § 2 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej może umorzyć postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz gdy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym. Niemniej ograniczenie zawarte w tym przepisie dotyczy tej kategorii spraw administracyjnych, które mogą być wszczęte zarówno na wniosek strony jak i z urzędu. Nie mieści się natomiast w dyspozycji przepisu art. 105 § 2 k.p.a. sytuacja, w której postępowanie może być wszczęte wyłącznie na wniosek strony i wnioskodawca składa wyraźne oświadczenie o wycofaniu wniosku. Na skutek wycofania wniosku przestaje bowiem istnieć element warunkujący nawiązanie stosunku materialnego, a organ prowadzący postępowanie pozbawiony wniosku strony nie może orzekać w sposób merytoryczny o żądaniu nieistniejącym. Zatem, słusznie wskazuje skarżący, że cofnięcie wniosku powoduje powstanie obiektywnej okoliczności bezprzedmiotowości postępowania.

Jeżeli nastąpi to na etapie postępowania przed organem pierwszej instancji, organ umorzy postępowanie na podstawie art. 105 k.p.a, jeżeli natomiast cofnięcie wniosku nastąpi na etapie postępowania odwoławczego, przed wydaniem merytorycznego rozstrzygnięcia przez organ drugiej instancji, wówczas zastosowanie znajdzie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. Zgodnie z ostatnio powołanym przepisem organ odwoławczy wydaje decyzję, w której uchyla zaskarżoną decyzję w całości i umarza postępowanie pierwszej instancji, bowiem postępowanie pierwszoinstancyjne stało się bezprzedmiotowe, przy czym chodzi tu o tzw. obiektywną bezprzedmiotowość, o której mowa w art. 105 § 1 k.p.a. Co prawda przepis art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. nie precyzuje przyczyn umorzenia w postępowaniu odwoławczym postępowania pierwszej instancji, to jednak w doktrynie i utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że umarzając postępowanie organu pierwszej instancji, organ odwoławczy kieruje się przesłankami określonymi w art. 105 § 1 k.p.a. Decyzję o umorzeniu postępowania wydaje się zatem gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości lub w części.

Sąd nie podziela także przedstawionego w uzasadnieniu decyzji organu odwoławczego zapatrywania, że na gruncie ustawy o udzieleniu cudzoziemcom ochrony międzynarodowej, cofnięcie wniosku na etapie postępowania odwoławczego należy traktować jak cofnięcie odwołania. Po pierwsze z przyczyn przedstawionych powyżej, po drugie nie wynika to z uregulowań zawartych w ustawie o udzielaniu ochrony. Co więcej stosownie do art. 4 tej ustawy do postępowań w sprawach uregulowanych w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Zdaniem Sądu uregulowanie zawarte w art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie, nie wyłącza stosowania art. 138 § 1 pkt 2 w związku z art. 105 § k.p.a.

W świetle powyższych okoliczności wniesiona skarga ma usprawiedliwione podstawy i z tych względów, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1c p.p.s.a., Sąd orzekł o uchyleniu zaskarżonej decyzji i decyzji organu I instancji oraz umorzył postępowanie w sprawie. Sąd jedynie wyjaśnia, że nie dopatrywał się uzasadnienia dla wniosku o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji. Błędna interpretacja przepisów, nie jest bowiem jednoznaczna z ich rażącym naruszeniem.



Na oryginalnie własnoręcznie podpisy

Za zgodność z oryginałem

Robert Dudek

Stwierdzenie sądu