

Wyrok z dnia 6 marca 2002 r.

III RN 19/01

Cudzoziemcowi wpisanemu do rejestru osób niepożądanych w Polsce nie przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję o odmowie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, choćby w placówce straży granicznej okazał ważną wizę wystawioną przez polskiego konsula za granicą.

Przewodniczący SSN Andrzej Wasilewski, Sędziowie SN: Józef Iwulski, Andrzej Kijowski (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 6 marca 2002 r. sprawy ze skargi Francesco C. na decyzję Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 22 października 1999 r. [...] w przedmiocie unieważnienia wizej, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 czerwca 2000 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i odrzucił skargę.

U z a s a d n i e

Francesco C., obywatel Republiki W., legitymujący się wizą pobytową z prawem do pracy wydaną cudzoziemcowi przez Konsula Rzeczypospolitej Polskiej w R. w dniu 13 września 1999 r. [...], zamierzał wjechać do Polski w dniu 14 września 1999 r. Podczas kontroli granicznej ujawniono jednak, że jego dane osobowe znajdują się w wykazie osób, których pobyt w Polsce jest niepożądany, przy czym wpis ten jako końcową datę swego obowiązywania wskazywał dzień 22 maja 2004 r. W związku z tym Komendant Placówki Kontrolnej Straży Granicznej w C. decyzją z dnia 14 września 1999 r. [...] wydaną na podstawie art. 80 pkt 2 oraz art. 13 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 114, poz.739 ze zm.)

unieważnił tę wizę, ze względu na naruszenie przez cudzoziemca art. 13 ust. 1 pkt 1, 5 i 9 powołanej ustawy.

Komendant Główny Straży Granicznej po rozpatrzeniu odwołania Francesco C. wydał decyzję z dnia 22 października 1999 r. [...] o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji. W uzasadnieniu Komendant Główny Straży Granicznej wskazał, że Francesco C. został z Polski wydany decyzją Wojewody Ś., utrzymaną następnie w mocy przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, co zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach stanowiło podstawę do wpisania odpowiednich danych osobowych do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany.

W skardze na powyższą decyzję ostateczną Francesco C. podniósł zarzut naruszenia art. 13 ust. 1 i 5 ustawy o cudzoziemcach, gdyż zakwestionował fakt wydalenia go z terytorium Polski, będący przesłanką umieszczenia go we wspomnianym wykazie, a także twierdzenie o rzekomym przewożeniu przez niego przez granicę broni oraz materiałów wybuchowych i promieniotwórczych. W odpowiedzi na skargę Komendant Główny Straży Granicznej domagał się jej odrzucenia na podstawie przepisu art. 19 pkt 5 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz.368 ze zm.), wyłączającego dopuszczalność skargi sądownoadministracyjnej w sprawach wiz i zezwoleń na przekroczenie przez cudzoziemca granicy państwa oraz zgody na ich wydanie, zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony, azylu i wydalenia z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem przypadków dotyczących cudzoziemców przebywających legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 27 czerwca 2000 r. [...] uchylił zaskarżoną decyzję wraz z poprzedzającą ją decyzją Komendanta Granicznej Placówki Straży Granicznej w C. z dnia 14 września 1999 r. W motywach tego rozstrzygnięcia Naczelny Sąd Administracyjny dokonał wykładni art. 19 pkt 5 ustawy o NSA wyrażając pogląd, że przepis ten jest tak skonstruowany, iż najpierw wymienia sześć wyłączonych spod kontroli sądownoadministracyjnej kategorii spraw dotyczących cudzoziemców, po czym wyłączenie to ogranicza przez objęcie nim jedynie cudzoziemców przebywających w Polsce nielegalnie. Przepis ograniczający drogę do sądu nie może jednak podlegać wykładni rozszerzającej, wobec czego sprawy wizowe cudzoziemców przebywających w Polsce nielegalnie są objęte art. 19 pkt 5 ustawy o NSA tylko wtedy, gdy pomiędzy „nielegalnym przebywaniem w Polsce” a toczącą się

„sprawą wizową” występuje czasowo - przestrzenny związek. Powołanego przepisu nie można zatem rozumieć w ten sposób, jakoby dotyczył on cudzoziemca, który kiedykolwiek przebywał w Polsce nielegalnie (brak wówczas czasowego związku ze sprawą, której dotyczy spór) albo który – jak skarżący – chce dopiero wjechać do Polski na podstawie posiadanej ważnej wizy, gdyż wtedy brak po jego stronie przesłanki „nielegalnego przebywania na terytorium Polski” zarówno z przyczyn faktycznych (cudzoziemiec nie wjechał jeszcze do Polski, jak też prawnych (brak elementu nielegalności zachowania cudzoziemca posiadającego ważną wizę). Z tej przyczyny zarzut Komendanta Głównego Straży Granicznej, kwestionujący w niniejszej sprawie dopuszczalność drogi sądowoadministracyjnej jest, zdaniem NSA, bezzasadny.

Powyższy wyrok Minister Sprawiedliwości zaskarżył rewizją nadzwyczajną, zarzucając rażące naruszenie art. 27 ust. 2 w związku z art. 19 pkt 5 ustawy o NSA w związku z art. 13 ust. 1 pkt 9 ustawy o cudzoziemcach i na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o NSA domagał się uchylecia zaskarżonego wyroku oraz odrzucenia skargi. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono, że z językowej wykładni art. 19 pkt 5 ustawy o NSA wynika, iż Naczelny Sąd Administracyjny jest właściwy w sprawach skarg na decyzje w przedmiocie unieważnienia wiz cudzoziemców przebywających na terytorium RP legalnie. Natomiast sytuacji cudzoziemców nielegalnie przebywających w Polsce ustawodawca – wbrew twierdzeniom NSA - nie różnicuje „przy uwzględnieniu przesłanki zaistnienia bądź niezastnienia jakiegokolwiek związku czasowo-przestrzennego”. Ze względu na przesłankę dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję o unieważnieniu wize konieczne zatem było ustalenie, czy skarżący na terytorium RP przebywał legalnie.

W tej kwestii jest niesporne, że Wojewoda Ś. decyzją z dnia 22 maja 1999 r. [...] wydalil Francesco C. z terytorium RP na podstawie art. 52 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 13 ust. 5 i 9 ustawy o cudzoziemcach, utrzymaną w mocy przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z dnia 17 września 1999 r. [...]. W wyniku skargi Francesco C. obie te decyzje zostały przez Naczelny Sąd Administracyjny uchylone wyrokiem z dnia 29 lutego 2000 r. [...]. Na rozprawie poprzedzającej wydanie wyroku w sprawie o unieważnienie wize pełnomocnik skarżącego wyjaśnił przy tym, że po wydaniu decyzji o wydaleniu z terytorium RP Francesco C. wyjechał z Polski i w R. uzyskał nową wizę, którą unieważniono na granicy w dniu 14 września 1999 r., odmawiając mu wjazdu na terytorium RP. W dacie wydania decyzji o unie-

ważnieniu wize skarżący nie przebywał więc w Polsce legalnie, co wyłączało możliwość rozpoznania przez NSA skargi na tę decyzję.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest zasadna, gdyż zaskarżony wyrok opiera się na rażąco błędnej wykładni art. 19 pkt 5 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Przepis ten wyłącza dopuszczalność skargi sądowoadministracyjnej w sprawach „wiz i zezwoleń na przekroczenie przez cudzoziemca granicy państwa oraz zgody na ich wydanie, zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony, azylu i wydalenia z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem przypadków dotyczących cudzoziemców przebywających legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Sześć cytowanych kategorii spraw dotyczących cudzoziemców nie podlega więc w zasadzie kontroli NSA, chyba że sprawa dotyczyłaby cudzoziemca przebywającego w Polsce legalnie. Punkt wyjścia przy ocenie dopuszczalności skargi sądowoadministracyjnej w sprawie o unieważnienie cudzoziemcowi wize na podstawie jednej z przesłanek określonych w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 114, poz.739 ze zm.) stanowi zatem kwestia legalności jego pobytu na terytorium RP.

Odmówienie Francesco C., obywatelowi Republiki W., wjazdu na terytorium RP i unieważnienie mu wize wydanej przez Konsula RP w R. nastąpiło w dniu 14 września 1999 r., czyli w dacie, w której jego pobyt na terytorium RP, a ściślej - na granicy tegoż terytorium, nie był legalny. Co prawda Francesco C. formalnie dysponował ważną wizą, lecz stało się tak jedynie wskutek nieświadomości Konsula RP w R. co do faktu wpisania skarżącego do rejestru osób niepożądanych w Polsce, o czym on sam powiadamiać - ze zrozumiałych względów – nie był zainteresowany. Wpis do wspomnianego rejestru był zaś skutkiem wydalenia Francesco C. z terytorium RP decyzją Wojewody Ś. z dnia 22 maja 1999 r. wydaną na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 5 i 9 w związku z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach i utrzymaną w mocy przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 17 września 1999 r. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny obie te decyzje uchylił wyrokiem z dnia 29 lutego 2000 r. Wynika stąd, że decyzja o wydaleniu z terytorium RP nie była w momencie unieważnienia wize decyzją ostateczną, lecz decyzje w tych sprawach podlegają natychmiastowemu wykonaniu (art. 13 ust. 6 ustawy o cudzoziemcach).

Dlatego skarżący dopiero po dniu 29 lutego 2000 r. mógłby się uważać za cudzoziemca legalnie przebywającego na terytorium RP, a tym samym legitymowanego do występowania na drogę sądowoadministracyjną w sprawach wizowych.

Z dotychczasowych wywodów wynika, że dla ograniczenia zakresu zastosowania art. 19 pkt 5 ustawy o NSA, a więc dla dopuszczenia wyjątkowo sądowoadministracyjnej kontroli decyzji wizowych, doniosłość mają jedynie sytuacje legalnego przebywania cudzoziemca na terytorium RP. Innymi słowy, dla cudzoziemców nielegalnie przebywających w Polsce, nie wyłączając cudzoziemca, który w celu pobytu na polskim terytorium stawiał się na granicy państwowej w placówce straży granicznej, nie może się w ogóle w sprawach wizowych otworzyć droga sądowoadministracyjna, wobec czego nie ma też znaczenia, czy pomiędzy „nielegalnym przebywaniem w Polsce” a toczącą się „sprawą wizową” istnieje albo nie istnieje czasowo-przestrzenny związek.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 393¹⁵ KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej – Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz.189 ze zm.) orzekł jak w sentencji.

=====