

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 12 marca 2008 r.

II OSK 126/07

nietezowane
LEX nr 506613
506613

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Włodzimierz Ryms.
Sędziowie: NSA Jacek Chlebny (spr.), WSA del. Jacek Fronczyk.

Sentencja

Naczelnny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 12 marca 2008 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Umar I. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 września 2006 r., sygn. akt V SA/Wa 82/06, w sprawie ze skargi Umar I. na decyzję Rady do Spraw Uchodźców z dnia 14 października 2005 r., w przedmiocie odmowy nadania statusu uchodźcy i udzielenia zgody na pobyt tolerowany,

- 1) uchyla zaskarżony wyrok,
- 2) uchyla decyzję Rady do Spraw Uchodźców z dnia 14 października 2005 r.,
- 3) zasądza od Rady do Spraw Uchodźców na rzecz Umar I. kwotę 180 (sto osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżonym wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Umar I. na decyzję Rady do Spraw Uchodźców z dnia 14 października 2005 r. w przedmiocie odmowy nadania statusu uchodźcy.

Sąd I instancji orzekał w następującym stanie faktycznym sprawy:

Skarżący, obywatel Federacji Rosyjskiej narodowości czeczeńskiej, przyjechał do Polski wraz z żoną na podstawie paszportu rosyjskiego. W dniu 21 lutego 2005 r. złożył wniosek o nadanie statusu uchodźcy w rozumieniu Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie 28 lipca 1951 r. (dalej: Konwencja genewska) oraz Protokołu dotyczącego statusu uchodźców, sporządzonego w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 517). Skarżący nie uczestniczył w konflikcie czeczeńskim, nie należał do żadnej partii ani organizacji, nigdy nie był aresztowany. Wnioskodawca wskazał, że jego obawa przed

prześladowaniami w Czeczenii wiąże się z przynależnością do określonej grupy społecznej, którą tworzą bliscy krewni bojowników czeczeńskich. Z tego powodu skarżący dwukrotnie był pobity przez zamaskowanych ludzi. Po raz pierwszy, w lutym 2003 r., niezidentyfikowani przez skarżącego napastnicy próbowali wymusić na nim informacje na temat jego brata ciotecznego, Wacha I., bojownika z oddziału Tausa B. Po raz drugi do przesłuchania i pobicia wnioskodawcy oraz jego żony, doszło dnia 7 lutego 2005 r. w urzędzie bezpieczeństwa w N. Miało to związek z poszukiwaniem szwagra skarżącego, Osmana I., bojownika czeczeńskiego, który od 2003 r. mieszkał z rodziną skarżącego, ukrywając się przed Rosjanami. Skarżącego wraz z żoną wypuszczono po tym, jak Osman I. zgłosił się dobrowolnie w zamian za uwolnienie siostry. Osman I. otrzymał status uchodźcy w Polsce, w związku z czym skarżący wniósł o dołączenie do akt sprawy materiałów zgromadzonych w postępowaniu dotyczącym szwagra, a także o przesłuchanie żony i jej brata w charakterze świadków na okoliczności wskazane we wniosku.

Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalając skargę cudzoziemca podkreślił, że organy obu instancji prawidłowo oceniły podane przez skarżącego okoliczności i powody opuszczenia kraju pochodzenia, jako nieuzasadniające nadania statusu uchodźcy, a jedynie udzielenie zgody na pobyt tolerowany. Argumentację skarżącego, jakoby zatrzymanie jego wraz z żoną w związku z osobą szwagra było kluczową przesłanką dla oceny indywidualnego i obiektywnego zagrożenia skarżących, Sąd uznał za zbyt daleko idącą. Sąd zgodził się z organami, że małżeństwo I. nie stanowiło obiektu prześladowań, zostało zatrzymane jedynie w celu uzyskania informacji na temat Osmana I. Dwukrotne zatrzymania przez milicję czeczeńską związaną z rządami K. nie były więc akcją mającą na celu indywidualne prześladowanie skarżącego z powodów wyszczególnionych w Konwencji genewskiej. Sąd podkreślił, że ustalenie statusu uchodźcy wymaga przede wszystkim oceny oświadczeń ubiegającego się o uznanie tego statusu, a nie oceny sytuacji panującej w kraju jego pochodzenia.

Zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej wniesionej przez skarżącego dotyczyły naruszenia:

1) prawa materialnego przez błędną wykładnię przepisu art. 1A Konwencji genewskiej oraz Protokołu nowojorskiego, polegającą na przyjęciu, że prześladowania skarżącego z powodu działalności wojennej jego szwagra, które należy zakwalifikować jako prześladowania z powodu przynależności do określonej grupy społecznej, nie spełniają przesłanek do nadania statusu uchodźcy;

2) przepisów postępowania, tj. art. 141 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej: p.p.s.a.) poprzez przyjęcie błędnego stanu faktycznego, który w postępowaniu administracyjnym ustalony został z naruszeniem zasad postępowania ustanowionych w art. 7, art. 8, art. 77, art. 78 § 1, art. 80 i art. 123 k.p.a. Uchybienie przepisom k.p.a. wiązało się z zaaprobowaniem przez Sąd nieprawidłowości w postępowaniu odwoławczym, polegających na pominięciu wniosków dowodowych złożonych przez pełnomocnika strony, a także wskazanych w odwołaniu raportów, w których jest mowa o zatrzymywaniu w charakterze zakładników osób z rodzin ściganych bojowników czeczeńskich.

Uzasadniając podniesione zarzuty strona wskazała, że rodzinę bojowników czeczeńskich, szczególnie najbliższą, ze względu na wyróżniającą ją cechę więzów pokrewieństwa należy uznać za określoną grupę społeczną. O prześladowaniach jakich doświadczają członkowie rodzin ściganych bojowników czeczeńskich donoszą raporty organizacji międzynarodowych, np. Human Rights Watch, informacje na ten temat zawierają również raporty Zespołu Informacji o Krajach Pochodzenia Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców. Skarżący podkreślił, iż fakt, że Osman I. otrzymał status uchodźcy w Polsce, a zatem jest poza zasięgiem sił rosyjskich,

nie oznacza, że jego krewni są w Czeczenii bezpieczni. Osman I. już raz zgłosił się "na wymianę" za zatrzymaną siostrę, co może uzasadniać przyjęcie, że zrobi to ponownie. Zgodził się wówczas na współpracę z Rosjanami i tylko dzięki temu został wypuszczony, co umożliwiło mu ucieczkę zagranicę. Ponadto, po jego wyjeździe z Czeczenii został zatrzymany przez Rosjan jego brat, C., który, torturowany, wyjawiał miejsce pobytu Osmana, a także siostry Zury i jej męża (tj. skarżących). Nie można zatem wykluczyć, że Rosjanie będą zatrzymywać kolejnych członków rodziny Osmana, tak, aby w końcu zmusić go do powrotu do Czeczenii.

Z powołanych względów strona wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Uzasadnienie prawne

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie.

1.

Uchylenie się przez organ odwoławczy od rozstrzygnięcia, czy członkowie rodzin bojowników czeczeńskich, uznanych uchodźców, mogą stanowić w Czeczenii określoną grupę społeczną i czy skarżącemu można przypisać przynależność do takiej grupy oraz uzasadnione z tego powodu obawy przed prześladowaniem, bezpodstawnie zaaprobowane przez Sąd I instancji w zaskarżonym orzeczeniu, uzasadniało uwzględnienie zarzutów naruszenia art. 1A pkt 2 Konwencji genewskiej, a także art. 7, art. 77, art. 78 § 1 i art. 80 k.p.a.

Zdaniem organów skarżący nie zasługują na ochronę konwencyjną z uwagi na to, że bezpośrednim celem prześladowań jest Omar I., zaś skarżący służą władzom czeczeńskim jedynie za źródło informacji o krewnym-uchodźcy. Takie stanowisko, wyłączające stosowanie Konwencji genewskiej, nie jest uzasadnione. Nie można bowiem a priori przyjąć, że członek rodziny uchodźcy nie podlega ochronie konwencyjnej z uwagi na to, że prześladowania nie mają bezpośredniego związku z jego osobą. Jak słusznie wskazano w skardze kasacyjnej, prześladowanie z powodu przynależności do określonej grupy społecznej odnosi się do społecznej, klasowej przynależności grupowej wyodrębnionej poprzez m.in. czynniki pochodzenia. Grupa społeczna obejmuje osoby o podobnym pochodzeniu, zwyczajach lub statusie społecznym. Potwierdza to treść preambuły do dyrektywy 2004/83/WE Rady Unii Europejskiej z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony (Dz. U. EU z dnia 30 września 2004 r., L 304/12). W punkcie 27 preambuły wskazuje się bowiem, że członkowie rodzin, tylko z racji swojego pokrewieństwa w stosunku do uchodźcy, są zazwyczaj podatni na akty prześladowania w taki sposób, który mógłby stanowić podstawę do przyznania statusu uchodźcy. Podjęcie zaskarżonej decyzji podczas biegu terminu wyznaczonego do implementacji dyrektywy 2004/83/WE uzasadniało uwzględnienie jej treści w procesie interpretacji art. 1A pkt 2 Konwencji genewskiej w zw. z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1695 z późn. zm.). Obowiązek państw członkowskich osiągnięcia celu przewidzianego w dyrektywie, powiązany z wynikającą z art. 10 TWE

powinnością podjęcia wszelkich środków do zapewnienia realizacji tego obowiązku, wiąże wszystkie organy państwa członkowskiego w sprawach należących do ich jurysdykcji. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu *Kolpinghuis* (C-80/86, Zb. Orz. 3969, pkt 15-16) potwierdził, że na obowiązek prowdspólnotowej interpretacji prawa krajowego nie ma wpływu fakt, że termin do implementacji jeszcze nie upłynął. Stosując prawo krajowe, bez względu na to, czy przepisy te zostały wydane przed czy po przyjęciu dyrektywy, organy powinny zinterpretować je "tak dalece, jak to jest możliwe" w świetle treści i celu dyrektywy, by osiągnąć przewidziany w niej cel (zob. orzeczenie ETS z listopada 1990 r. w sprawie *Marleasing v. Comercial Internacional de Alimentacion*, 106/89, ECR 1990, s. I-4135, pkt 13).

Reasumując, członkowie rodziny uchodźcy mogą stanowić grupę społeczną w rozumieniu art. 1A pkt 2 Konwencji genewskiej i z faktu pokrewieństwa z uchodźcą może wynikać także ryzyko prześladowania, które uzasadnia nadanie cudzoziemcowi statusu uchodźcy.

2.

W rozpoznawanej sprawie organy przyjęły zatem niezasadnie, że okoliczność, iż Omar I., do którego za pośrednictwem jego krewnych, w tym skarżących, chcą dotrzeć władze czeczeńskie, jest uznanym uchodźcą, nie może mieć wpływu na rozstrzygnięcie w sprawie przyznania statusu uchodźcy skarżącym. Uznały bowiem, że prześladowania nie mają bezpośredniego związku z osobami skarżących. Należy zauważyć, że potwierdzenie statusu uchodźcy Konwencja genewska wiąże z uzasadnioną obawą prześladowań z powodów w niej wskazanych. Jednym z takich powodów jest przynależność do określonej grupy społecznej. Uznanie przynależności wnioskodawcy do grupy zagrożonej prześladowaniami sprawia zatem - wbrew stanowisku przyjętemu w zaskarżonej decyzji, że prześladowania mają charakter indywidualny. Jeżeli zatem istnieją podstawy do uznania, że przynależność do rodziny uznanego uchodźcy spełnia przesłankę przynależności do określonej grupy społecznej, to dopiero wykazanie braku uzasadnionych obaw przed prześladowaniami z tego powodu uzasadnia odmowę uwzględnienia wniosku.

W rozważanym przypadku, jak wskazano powyżej, organy nie dokonały oceny, czy członków rodziny byłych bojowników czeczeńskich objętych ochroną konwencyjną, można zaliczyć do określonej grupy społecznej w Czeczenii.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyjaśnienie tego aspektu sprawy nie jest możliwe przy pominięciu zgłoszonych przez stronę środków dowodowych. Do wyjaśnienia tej kwestii przyczynić się mogły informacje Zespołu Informacji o Krajach Pochodzenia URiC zawarte w materiałach, o których jest mowa w skardze, a które - jak wynika z uzasadnienia zaskarżonej decyzji Rady - nie były przez ten organ analizowane (Rada poprzestała na lakonicznym stwierdzeniu, że "sytuacja w Czeczenii jest ogólnie znana"). Praktykę władz Czeczenii polegającą na braniu zakładników spośród osób z rodziny ściganych bojowników czeczeńskich potwierdzić mógł również raport Human Rights Watch z marca 2005 r.: "Zaginięcia w Czeczenii - zbrodnia przeciwko ludzkości". Na ich podstawie, a zatem w świetle dotychczasowych, stwierdzonych praktyk, zasadne byłoby przykładowo ustalenie jak daleko sięga krąg rodzinny osób ściganych za działalność niepodległościową (a które nie podjęły współpracy z obecnie rządzącymi władzami), tj. jaki stopień pokrewieństwa czy powinowactwa z bojownikiem sprowadza zagrożenie w postaci odwetowych działań władz czeczeńskich, co pozwoliłoby zidentyfikować grupę społeczną w rozumieniu Konwencji genewskiej. Jeżeli zaś praktyki, o których jest mowa w pismach procesowych strony organy powiązały z przesłankami wskazanymi w art. 97 pkt 1 ustawy z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na

terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, uzasadniającymi udzielenie zgody na pobyt tolerowany, to stanowisko takie powinno znaleźć wyraz w uzasadnieniu podjętego rozstrzygnięcia.

Na gruncie prawa polskiego organy administracji realizując zasadę prawdy materialnej (art. 7 k.p.a.) zobowiązane są do rzetelnego zbadania stanu faktycznego sprawy. Ustalenie statusu uchodźcy wymaga przede wszystkim oceny oświadczeń ubiegającego się o uznanie tego statusu, ale ocena ta nie może być pełna i prawidłowa jeżeli nie nastąpiła z uwzględnieniem ogólnej sytuacji społecznej, politycznej i prawnej w kraju pochodzenia. Należyta kontrola sądowoadministracyjna zgodności z prawem zaskarżonych aktów wymaga zaś, aby akta sprawy administracyjnej dotyczącej przyznania statusu uchodźcy zawierały aktualne, kompletne materiały o sytuacji w kraju pochodzenia wnioskodawcy, niezbędne do analizy przesłanek materialnoprawnych przyznania statusu uchodźcy.

3.

Pozostaje do rozważenia, czy można uznać, że ochrona udzielona Omarowi I. w Polsce pozwalała przyjąć, że ustały powody, dla których skarżący mogą obawiać się powrotu do kraju pochodzenia, skoro Osman I. znajduje się poza zasięgiem władz czeczeńskich. Jeżeli istnieją podstawy, aby sądzić, że pomimo tego, że Omar I. przebywa obecnie w Polsce to skarżący po powrocie do Czeczenii mogą być prześladowani, albowiem w ten sposób władze czeczeńskie spróbują dotrzeć do interesującej ich osoby i zmusić ją do powrotu do Czeczenii (biorąc pod uwagę, że zatrzymanie skarżących już raz zmusiło Osmana I. do ujawnienia się), to należałoby przyjąć, że wniosek o przyznanie statusu uchodźcy jest zasadny.

Brak wyjaśnienia tego aspektu sprawy również nakazywał uwzględnić zarzuty strony skarżącej związane z pominięciem wniosków dowodowych złożonych w postępowaniu odwoławczym. Należy zauważyć, że przed wydaniem decyzji przez organ II instancji skarżący wniósł o dopuszczenie dowodu z zeznań swojej żony oraz jej brata - Osmana I., uchodźcy uznanego w Polsce, a także dołączenie do akt kopii dokumentów z akt sprawy dotyczącej szwagra, które przyczynić się mogły do dokładnego wyjaśnienia przyczyn prześladowania skarżących i oceny przesłanki "uzasadnionej obawy przed prześladowaniami". Złożone wnioski dowodowe były, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, istotne dla oceny przesłanek materialnych mających znaczenie dla podjęcia prawidłowego rozstrzygnięcia w sprawie, a ich pominięcie przez organ uzasadniało uwzględnienie zarzutu naruszenia przez Radę wskazanych w skardze przepisów k.p.a. w stopniu, który mógł mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy.

Informacje zawarte w raportach wskazanych przez stronę, a także dopuszczenie dowodu z zeznań Osmana I., którego wiarygodność została potwierdzona poprzez przyznanie mu w Polsce statusu uchodźcy, powinny bowiem doprowadzić do oceny przewidywanych kroków, jakie mogą zostać podjęte w stosunku do skarżących w przypadku ich powrotu do kraju pochodzenia.

Bez znaczenia pozostaje przy tym fakt, że skarżącym udzielono zgody na pobyt tolerowany w związku z czym nie grozi im wydalenie. Udzielenie lub odmowa udzielenia pozwolenia na pobyt tolerowany jest bowiem kwestią wtórną w stosunku do przyznania statusu uchodźcy. W żadnym wypadku nie można uznać, że rozstrzygnięcie w przedmiocie zgody na pobyt tolerowany może zdeterminować wynik postępowania dotyczącego przyznania statusu uchodźcy, które nie było prawidłowo prowadzone.

Z uzasadnienia zaskarżonej decyzji nie wynikają przyczyny zaniechania ustosunkowania się do wniosków strony złożonych w postępowaniu odwoławczym, co dowodzi naruszenia art. 107 § 3 k.p.a., zgodnie z którym uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie przyczyn, z powodu których organ pewnym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. W sytuacji, kiedy organ odwoławczy nie wypowiedział się na temat

zgłoszonych środków dowodowych należało uznać, że doszło do jednostronnej oceny materiału dowodowego i naruszenia wskazanych w skardze art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., a także do naruszenia zasady dochodzenia do prawdy materialnej (art. 7 k.p.a.). Okoliczność, iż Sąd I instancji nie odniósł się do faktu niedopuszczenia zgłoszonych środków dowodowych wskazuje zarazem, że Sąd nie dokonał pełnej kontroli zgodności z prawem zaskarżonej decyzji. Nie może bowiem zasługiwać na aprobatę stanowisko Sądu I instancji, który pomimo licznych i szeroko uzasadnionych zarzutów skargi nie odniósł się do wskazanych w skardze uchybień w postępowaniu administracyjnym. Brak ustosunkowania się do zarzutów dotyczących pominięcia przez organ odwoławczy złożonych wniosków dowodowych, uzasadniało uwzględnienie zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. Uzasadnienie wyroku powinno być przekonywujące dla strony, która wносиła o jego sporządzenie, powinno wynikać z niego jasno, że Sąd przeanalizował dokładnie sprawę w tych wszystkich jej aspektach, które budziły wątpliwości, a więc zwłaszcza tych, w których ustalenia i stanowisko organu różni się od twierdzeń strony, zwłaszcza, że strona podjęła lojalną współpracę z organem i włożyła rzeczywisty wysiłek, aby uzasadnić swój wniosek.

Należy jednak zauważyć, że wbrew zarzutom skargi kasacyjnej, przyczyny zatrzymania skarżących nie są sporne w sprawie. Zdaniem strony organ przekroczył granice swobodnej oceny dowodów i w sposób nieuprawniony przyjął, że przyczyny zatrzymania skarżącego i jego żony były jedynie konsekwencją zamieszkiwania na obszarze konfliktu zbrojnego, podczas gdy prześladowania skarżącego miały związek z działalnością niepodległościową jego szwagra, bojownika czeczeńskiego, poszukiwanego przez Rosjan, który wkrótce po tym, jak zgodził się na współpracę z Rosjanami uciekł za granicę. Nie budzi jednak wątpliwości, że do zatrzymania skarżących doszło w związku z istnieniem więzi rodzinnej z bojownikiem czeczeńskim. Uchybienie organów administracji publicznej polegało zatem na tym, że w zaskarżonej decyzji odmówiono nadania tej okoliczności znaczenia prawnego stwierdzając, że zatrzymanie skarżących nie było spowodowane żadną z przyczyn wskazanych w art. 1A pkt 2 Konwencji genewskiej.

Nie przesądzając zasadności wniosku skarżących o nadanie statusu uchodźcy należy wskazać, że zadaniem organu odwoławczego będzie uzupełnienie postępowania dowodowego poprzez odniesienie się do wniosków strony, a następnie ocena wszystkich zebranych dowodów w kontekście spełnienia przesłanki uzasadnionej obawy przed prześladowaniami z powodu przynależności do określonej grupy społecznej.

Uznanie, że w toku postępowania przed Sądem I instancji doszło do naruszenia prawa materialnego uzasadniało uchylenie - na podstawie 188 p.p.s.a. - zaskarżonego wyroku oraz uwzględnienie skargi na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i c) p.p.s.a., z uwagi na to, że zaskarżona decyzja Rady do Spraw Uchodźców narusza powołane w skardze przepisy prawa procesowego i materialnego. O kosztach postępowania kasacyjnego Naczelny Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 203 pkt 1 p.p.s.a.