



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 lutego 2009 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	Sędzia NSA Włodzimierz Rymś
Sędziowie	Sędzia NSA Jacek Chlebny /spr./ Sędzia NSA Wiesław Kisiel
Protokolant	Agnieszka Majewska

po rozpoznaniu w dniu 18 lutego 2009 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej Eleny Asuratowej
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 12 października 2007 r. sygn. akt V SA/Wa 923/07
w sprawie ze skargi
na decyzję Rady do Spraw Uchodźców
z dnia 20 listopada 2006 r. nr RdU-581-2/S/06
w przedmiocie odmowy nadania statusu uchodźcy oraz nakazania opuszczenia
terytorium Rzeczypospolitej

1. uchyla zaskarżony wyrok,
2. uchyla zaskarżoną decyzję Rady do Spraw Uchodźców.

Na oryginalne właściwe podpisy
za pośrednictwem oryginal.com

Agnieszka Majewska

starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę , na decyzję Rady do Spraw Uchodźców z 20 listopada 2006 r. utrzymującą w mocy decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z 4 października 2006 r. o odmowie nadania statusu uchodźcy.

Podstawę powyższego rozstrzygnięcia stanowiły następujące okoliczności faktyczne i prawne:

W dniu 2 czerwca 2006 r. skarżąca wystąpiła z wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy. W postępowaniu administracyjnym ustalono, że wnioskodawczyni, obywatelka Federacji Rosyjskiej, w 2005 r. wyjechała z Rosji wraz z mężem i dwójką małoletnich dzieci. Złożony 18 maja 2005 r. przez męża skarżącej wniosek o nadanie statusu uchodźcy, obejmujący także jego żonę i dzieci, uzasadniony obawą przed powrotem do kraju pochodzenia z uwagi na konflikt azerbejdżański, na mocy ostatecznej decyzji Rady do Spraw Uchodźców z dnia 27 kwietnia 2006 r., został rozpoznany negatywnie. Wyjaśniając powody złożenia w 2006 r. odrębnego wniosku o nadanie statusu uchodźcy, obejmującego również jej dzieci, skarżąca podniosła, że od momentu zawarcia związku małżeńskiego żyła w ciągłym strachu, mąż był bowiem członkiem zorganizowanej grupy przestępczej, ponadto bił ją, groził odebraniem dzieci, a wielokrotnie także śmiercią. Z tych względów skarżąca wywodziła, że udzielenie jej ochrony jest konieczne z uwagi na to, że należy ona do grupy kobiet podlegających przemocy domowej, co spełnia przesłankę obawy przed prześladowaniem z powodu przynależności do tak określonej grupy społecznej (art. 1 lit. A pkt 2 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalając wniesioną skargę stwierdził, że odmowa nadania stronie statusu uchodźcy była zasadna. Organy prawidłowo przyjęły, że motywem złożenia wniosku były przyczyny natury ekonomicznej oraz osobistej (patologiczny związek małżeński). W ocenie Sądu organy prawidłowo ustaliły, iż przytoczone przez skarżącą okoliczności nie mogą świadczyć o prześladowaniu, nie uzasadniają również obawy przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, przynależności do określonej grupy społecznej lub przekonań politycznych. Odczuwane przez skarżącą zagrożenie ze strony męża nie stanowi zatem przesłanki do udzielenia ochrony na podstawie Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca

1951 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 119, poz. 515, dalej: Konwencja genewska). Sąd wykluczył możliwość uznania, że doznawana przez skarżącą przemoc ze strony męża uzasadnia zaliczenie jej do grupy społecznej kobiet poddanych przemocy domowej. Pojęcie grupy społecznej musi być rozumiane jako szczególna relacja powodująca prześladowanie ze strony instytucji państwowych.

Sąd nie stwierdził również naruszenia art. 22 ustawy z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 1176 z późn. zm., dalej jako: ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony) poprzez brak pouczenia skarżącej o zasadach i trybie postępowania o nadanie statusu uchodźcy. Wypełnienie przez organy obowiązku nałożonego na mocy art. 22 ustawy, potwierdza podpis złożony przez skarżącą pod oświadczeniem o udzielonym jej pouczeniu. Sąd stwierdził również, że skarżąca deklarowała znajomość języka polskiego, zaś w toku postępowania korzystała z pomocy pełnomocnika.

W skardze kasacyjnej skarżąca podniosła zarzuty naruszenia:

1) art. 1 lit. A pkt 2 Konwencji genewskiej oraz art. 1 Protokołu dotyczącego statusu uchodźców sporządzonego w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 119, poz. 517) poprzez niezasadne niezastosowanie do jej sprawy kwalifikacji prześladowania z powodu przynależności do określonej grupy społecznej - tj. kobiet dręczonych przez mężczyzn, które nie mogą liczyć na pomoc swojego państwa;

2) art. 22 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, poprzez nieprawidłowe przyjęcie, iż skarżąca została poprawnie pouczona o zasadach i trybie postępowania o nadanie statusu uchodźcy. Zdaniem strony skarżącej, nie można przyjmować domniemania, że złożenie podpisu o pouczeniu w języku polskim jest równoznaczne z przyjęciem, że adresat pouczenia takie zrozumiał. Zasadą powinno być pouczenie strony w jej języku narodowym.

Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz – alternatywnie – o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie lub zmianę zaskarżonego wyroku, a także o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm., dalej:

p.p.s.a.), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozagę jedynie nieważność postępowania. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w rozpoznawanej sprawie nie występują przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a. Sprawowana przez Sąd kontrola prawidłowości zaskarżonego wyroku Sądu I instancji ograniczyła się z tego względu do rozważenia zasadności zarzutów powołanych w skardze kasacyjnej.

Za całkowicie chybiony uznać należało zarzut naruszenia art. 22 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, uzasadniony przez stronę brakiem poprawnego – tj. dokonanego w języku ojczystym skarżącej – pouczenia jej o zasadach i trybie postępowania o nadanie statusu uchodźcy. Sąd I instancji prawidłowo uznał, że w toku postępowania administracyjnego wykonano nałożony przez powołany przepis obowiązek zaznajomienia strony z regułami postępowania uchodźczego. Konstatację Sądu I instancji, że fakt pouczenia skarżącej o zasadach postępowania poświadcza podpis skarżącej złożony we wniosku, a ponadto strona zadeklarowała znajomość języka polskiego w stopniu pozwalającym na swobodne posługiwanie się tym językiem (zob. rubryka B pkt 4b wniosku skarżącej o nadanie statusu uchodźcy z dnia 2 czerwca 2006 r.) należy uzupełnić istotną uwagą. Otóż przejawem realizacji ustawowego (art. 22 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony) obowiązku pouczenia cudzoziemca, w języku dla niego zrozumiałym, o zasadach i trybie postępowania o nadanie statusu uchodźcy, o przysługujących mu prawach, ciążących na nim obowiązkach i o skutkach prawnych ich niewykonania oraz obowiązku udzielenia informacji o organizacjach, do których zadań statutowych należą sprawy uchodźców, jest, między innymi, taka konstrukcja urzędowego formularza wniosku o nadanie statusu uchodźcy, która zawiera stosowne, niezbędne w tym zakresie pouczenia. Na stronie 12 urzędowego formularza wniosku o nadanie statusu uchodźcy, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 4 sierpnia 2003 r. (Dz. U. Nr 150, poz. 1458), umieszczono pouczenie o obowiązku powiadamiania organu prowadzącego postępowanie o zmianie miejsca pobytu przez wnioskodawcę oraz o skutkach niedopełnienia tego obowiązku, a także o wymogach formalnych wniosku i skutkach zaniedbań w tym zakresie. Warto zauważyć, że wszystkie rubryki urzędowego formularza wniosku o nadanie statusu uchodźcy opisane są w trzech językach – polskim, angielskim, a także – co istotne w okolicznościach rozpoznawanej sprawy –

w języku ojczystym skarżącej - tj. języku rosyjskim. Odnosi się to również do wyłożonych na stronie 12 formularza wniosku zasad i trybie postępowania o nadanie statusu uchodźcy. W tych warunkach okoliczność złożenia przez skarżącą podpisu pod sformułowanym w treści wniosku, m.in. w języku rosyjskim, oświadczeniu: „Oświadczam, że zostałam pouczona o zasadach i trybie postępowania o nadanie statusu uchodźcy oraz o przysługujących mu prawach i ciężących na mnie obowiązkach i skutkach prawnych ich niewykonania” rodzi domniemanie, że strona została wyczerpująco pouczona o obowiązkach ciężących na niej w toku postępowania, jak również o przysługujących jej prawach. Powyższe nakazuje przyjąć, że o ile użyte w skardze kasacyjnej sformułowanie, że „złożenie podpisu o pouczeniu w języku polskim nie może być uważane za równoznaczne z przyjęciem, że cudzoziemiec zrozumiał pouczenie”, jest logicznie poprawne, o tyle w okolicznościach rozważanej sprawy nie może stanowić trafnego uzasadnienia postawionego zarzutu naruszenia art. 22 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony.

Sformułowane przez skarżącą zarzuty odnoszące się do podstawy wymienionej w art. 174 pkt 1 p.p.s.a., a więc dotyczące naruszenia prawa materialnego, wiążą się zaś – w ocenie strony skarżącej - z niewłaściwym zastosowaniem art. 1A pkt 2 Konwencji genewskiej oraz art. 1 Protokołu nowojorskiego. Tą formę naruszenia prawa skarżąca powiązała z niezasadną, w jej przekonaniu, odmową kwalifikacji jej sytuacji jako spełniającej przesłankę uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu przynależności do grupy społecznej. W przekonaniu strony taką grupę społeczną w kraju jej pochodzenia tworzą kobiety podlegające przemocy domowej, które nie mogą liczyć na pomoc państwa.

Niewłaściwe zastosowanie przepisu prawa oznacza, generalnie ujmując, dokonanie wadliwej subsumpcji tego przepisu do ustalonego stanu faktycznego. Warunkiem prawidłowego zastosowania prawa są zaś, po pierwsze, prawidłowe ustalenia faktyczne, po drugie, poprawne odczytanie treści normy prawnej, która stanowić ma źródło, np. przyznania stronie żądanych przez nią uprawnień. Dla potrzeb rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy istotne znaczenie ma zatem dokonanie prawidłowej wykładni przesłanki prześladowania z powodu przynależności do określonej grupy społecznej (art. 1A pkt 2 Konwencji genewskiej). W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku odnajdujemy stanowisko, w świetle którego przytoczone przez

stronę okoliczności nie mogą świadczyć o prześladowaniu, zaś obawa przed zachowaniem męża nie stanowi przesłanki nadania statusu uchodźcy. W ocenie zarówno Rady do Spraw Uchodźców, jak i Sądu I instancji, pojęcie grupy społecznej musi być rozumiane jako szczególna relacja powodująca prześladowanie ze strony instytucji państwowych.

Dokonana w zaskarżonym wyroku wykładnia art. 1A pkt 2 Konwencji genewskiej jest nietrafna tak w odniesieniu do pojęcia prześladowanie, jak i przesłanki uzyskania statusu uchodźcy z uwagi na obawę przed prześladowaniami ze strony tzw. podmiotów niepaństwowych z powodu przynależności do grupy społecznej. Uznanie wyników takiej wykładni za prawidłowe skutkowało błędnym przyjęciem przez Sąd I instancji, że w rozpoznawanej sprawie nie doszło do niewłaściwego zastosowania Konwencji.

Rozważając zasadność odmowy zakwalifikowania przemocy ze strony członka najbliższej rodziny jako prześladowania należy zwrócić uwagę, że Konwencja genewska nie definiuje pojęcia „prześladowanie”. Dla kwalifikacji określonego działania jako prześladowania mogą okazać się pomocne postanowienia art. 9 ust. 1 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. E.U. z 30 września 2004 r., L 304/12, dalej: dyrektywa 2004/83/WE lub dyrektywa kwalifikacyjna). Zaskarżona decyzja została podjęta po upływie terminu przewidzianego dla transpozycji dyrektywy 2004/83/WE, co uzasadniało uwzględnienie jej treści w procesie interpretacji art. 1A pkt 2 Konwencji genewskiej w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, mając na względzie obowiązek państw członkowskich osiągnięcia celu przewidzianego w dyrektywie. Obowiązek ten powiązany jest z wynikającą z art. 10 TWE powinnością podjęcia wszelkich środków do zapewnienia realizacji celu dyrektywy i 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 prospółnotowej interpretacji prawa krajowego nie ma nawet 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

zarazem uprawniony do korzystania z wszystkich praw i wolności wyłożonych w Deklaracji, bez względu na różnice rasy, koloru skóry, płci, języka, religii, poglądów politycznych lub innych przekonań, narodowości, pochodzenia społecznego, majątku, urodzenia lub jakiegokolwiek inne różnice (art. 2). Gwałt i przemoc domowa świadczą zatem o naruszeniu prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego oraz kwalifikują się jako poniżające traktowanie.

Odnosząc się zaś do kwestii związanej z problematyką zagrożenia ze strony tzw. podmiotów niepaństwowych jako podmiotów dopuszczających się prześladowań należy zauważyć, że w dotychczasowym orzecznictwie przyjmowano, że jakkolwiek prześladowania najczęściej grożą ze strony władz danego kraju, to poważne akty dyskryminacji lub inne akty przemocy ze strony społeczności lokalnej lub poszczególnych jej członków można także uznać za prześladowania, jeżeli są one tolerowane przez władze, lub jeśli władze odmawiają, bądź też są niezdolne do zapewnienia skutecznej ochrony (wyrok SN z dnia 7 czerwca 2001 r., sygn. akt III RN 110/00, OSNAPIUS 2002, nr 21, poz. 509 czy wyrok NSA z dnia 29 stycznia 1999 r., sygn. akt V SA 1499/98). Podobne stanowisko prezentowane było w dokumentach UNHCR (zob. Podręcznik Biura Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców ONZ, Zasady i trybu ustalania statusu uchodźcy zgodnie z Konwencją z 1951 r. dotyczącą uchodźców i Protokołem Dodatkowym z 1967 r., Genewa, styczeń 1992 r., pkt 65). W art. 6 dyrektywy kwalifikacyjnej wyraźnie wskazuje się, że podmiotami dopuszczającymi się prześladowań lub wyrządzającymi poważną krzywdę są m.in. podmioty niebędące państwami, jeżeli można wykazać, że państwo, partie lub organizacje kontrolujące państwo lub znaczącą część jego terytorium nie są w stanie lub nie chcą zapewnić ochrony (art. 6 lit. c).

Przyznanie statusu uchodźcy z uwagi na ryzyko prześladowań ze strony podmiotów niepaństwowych wymaga wykazania, że pozostaje ono w związku przyczynowym z powodami prześladowań wskazanymi w art. 1A pkt 2 Konwencji. Warunek ten zostanie spełniony jeżeli: a) pojawi się realne ryzyko prześladowań ze strony podmiotu niepaństwowego z przyczyn określonych w Konwencji, bez względu na powody braku ochrony wnioskodawcy ze strony państwa, albo b) gdy ryzyko prześladowań ze strony podmiotu niepaństwowego nie jest związane z Konwencją, ale niezdolność lub odmowa udzielenia ochrony przez państwo ma związek z Konwencją. Innymi słowy, jeżeli podmiotem dopuszczającym się prześladowań nie są organy władzy publicznej, nadanie statusu uchodźcy jest uzasadnione nie tylko

wówczas, gdy obawa przed prześladowaniem wynika z przyczyn wskazanych w art. 1A pkt 2 Konwencji genewskiej, ale także, gdy te właśnie przyczyny powodują, że cudzoziemiec nie może uzyskać ochrony w kraju pochodzenia. W świetle powyższego należało stwierdzić, że przyjęte w zaskarżonym wyroku stanowisko, zgodnie z którym obawa przed mężem nie uzasadnia pozytywnego rozpoznania wniosku o udzielenie ochrony, nie uwzględnia wszystkich aspektów wykładni art. 1A pkt 2 Konwencji genewskiej.)

Rozważając, czy obawy skarżącej przed powrotem do kraju pochodzenia dają się powiązać ze wskazaną przez nią przesłanką konwencyjną, a zatem czy kobiety w kraju pochodzenia skarżącej mogą stanowić grupę społeczną w rozumieniu Konwencji genewskiej, warto odwołać się do wyroku z 8 maja 2008 r., w sprawie II OSK 237/07, w którym Naczelny Sąd Administracyjny dokonał wykładni tego pojęcia. NSA przypomniał, że tradycyjnie pojęcie "grupa społeczna" definiowano przez dwa kryteria. Pierwsze z nich definiuje grupę społeczną poprzez cechy podlegające ochronie" i nakazuje analizę, czy grupa charakteryzuje się niezmienną cechą, lub też cechą mającą tak fundamentalne znaczenie dla godności ludzkiej, że nie powinno się zmuszać nikogo, aby od niej odstąpił. Cecha niezmienna może być cechą wrodzoną (płeć, przynależność etniczna) lub też niezmienną z innych przyczyn (takich, jak fakty historyczne - związki z przeszłością, zawód czy status). Normy praw człowieka mogą okazać się pomocne przy określaniu cech tak podstawowych dla godności ludzkiej, że nie powinno się zmuszać nikogo do ich odrzucenia. Stosując to kryterium definiowano grupę społeczną przez: (1) wrodzone, niezmiennie cechy, (2) status tymczasowy lub dobrowolny z przeszłości, który jest niezmienny ze względu na swój historyczny długotrwały charakter, lub (3) cechę lub związek, który ma znaczenie tak podstawowe dla godności ludzkiej, że członkowie grupy nie powinni być zmuszani do jego odrzucenia (orzeczenie Sądu Najwyższego Kanady z 5 marca 1990 r. w sprawie *Attorney General of Canada v. P.F. Ward*, czy orzeczenie US Board of Immigration Appeals z 1 marca 1985 r. w sprawie *Acosta-Solorzano v. INS*). Sądy i organy administracyjne w niektórych krajach, przyjęły w związku z zastosowaniem tego kryterium, że kobiety, homoseksualiści i rodziny należą do kategorii "określonych grup społecznych" zgodnie z art. 1A pkt 2 Konwencji.

Wedle drugiego kryterium, grupę społeczną określa się przez wspólną cechę, stanowiącą o jej odmienności od reszty społeczeństwa. Podejście to określa się mianem "postrzegania społecznego". Także w tym przypadku kobiety, rodziny i

homoseksualiści zostali uznani za grupy społeczne, w zależności od warunków panujących w społeczeństwie, w którym żyją.

Oba te kryteria zostały uwzględnione w sprawie *Islam v. Secretary of State for the Home Department and R. v. Immigration Appeal Tribunal and Secretary of State for the Home Department, ex parte Shah*, UK House of Lords [(1999) WLR 1015, publ. IJRL, vol. 11, 1999, 496]. Oceniając, czy kobiety w Pakistanie stanowią grupę społeczną w rozumieniu Konwencji genewskiej, przyjęto po pierwsze, że cecha wspólna, charakteryzująca członków grupy społecznej musi być tego rodzaju, że nie może być zmieniona, albo tak fundamentalna dla określenia świadomości i tożsamości jednostki, że nikogo nie można zmuszać, aby ją zmienił, a zatem wykorzystano zasady wypracowane w sprawach *Acosta i Ward*. Po drugie, podstawy orzeczenia w sprawie *Islam* stwierdzającego, że w określonych warunkach kobiety mogą stanowić określoną grupę społeczną stanowiło ustalenie, że strona żyła w społeczeństwie piętnującym kobiety postrzegane jako postępujące w sposób niezgodny ze społecznymi i kulturalnymi normami obowiązującymi i powszechnie akceptowanymi w tym społeczeństwie.

Definiując pojęcie grupy społecznej należy też uwzględnić treść art. 10 ust. 1 lit. d) dyrektywy kwalifikacyjnej, w którym przyjęto, że grupa jest identyfikowana jako grupa społeczna jeśli w szczególności: 1) członkowie takiej grupy mają wspólne cechy wrodzone lub wspólne pochodzenie, których nie można zmienić, albo mają wspólne cechy lub wierzenia tak ważne dla tożsamości lub świadomości, że nie można zmuszać danej osoby od odstąpienia od nich i 2) posiada odrębną tożsamość w państwie, to znaczy jest postrzegana jako odrębna od otaczającego społeczeństwa. Dyrektywa stanowi ponadto wprost, że aspekty związane z płcią mogą być brane pod uwagę nie tworząc same w sobie domniemania o stosowności niniejszego artykułu.

W świetle dokonanej powyżej wykładni art. 1A pkt 2 Konwencji genewskiej w odniesieniu do przestanki prześladowania ze strony podmiotu niepaństwowego z powodu przynależności do grupy społecznej Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy należało rozważyć nie tyle, czy ryzyko prześladowania skarżącej ze strony podmiotu niepaństwowego (męża) wiąże się z przestanką konwencyjną, ale czy odmowa udzielenia ochrony przez państwo, bądź jego niezdolność do zapewnienia ochrony, wiąże się z przyczynami prześladowań wskazanymi w Konwencji. Ten aspekt sprawy - tzn. możliwość ryzyka

prześladowań w sytuacji, gdy władze odmawiają, bądź też są niezdolne do zapewnienia ochrony, nie został w ogóle w sprawie rozważony. Na marginesie warto również przypomnieć, że w świetle art. 7 ust. 2 dyrektywy kwalifikacyjnej, ochrona jest generalnie zapewniona, kiedy nie tylko państwo, ale również podmioty wskazane w ust. 1 art. 7, a zatem również partie lub organizacje, w tym organizacje międzynarodowe, kontrolujące państwo lub znaczącą część jego terytorium, podejmują racjonalne działania mające na celu zapobieżenie prześladowaniom lub wyrządzeniu poważnej krzywdy, między innymi poprzez zapewnienie sprawnego systemu prawnego w zakresie wykrywania, oskarżania i karania działań stanowiących prześladowania lub poważną krzywdę, a wnioskodawca ma możliwość dostępu do takiej ochrony.

Wobec wykazanego naruszenia przez Sąd I instancji prawa materialnego poprzez jego błędną wykładnię możliwe stało się rozpoznanie skargi wniesionej przez skarżącą na decyzję odmawiającą nadania jej statusu uchodźcy. Mając zatem na uwadze dokonaną przez Naczelny Sąd Administracyjny wykładnię przepisów materialnoprawnych należało stwierdzić naruszenie w toku postępowania administracyjnego przepisów procesowych (art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a.) w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.). Udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w rozpoznawanej sprawie ryzyko prześladowania ze strony podmiotu niepaństwowego wiąże się z przesłanką konwencyjną, ewentualnie czy odmowa udzielenia ochrony przez państwo, bądź jego niezdolność do zapewnienia ochrony, wiąże się z przyczynami prześladowań wskazanymi w Konwencji, uniemożliwia brak kompletnych ustaleń stanu faktycznego. Stwierdzone uchybienia wiązały się z wadliwie przeprowadzonym przez Radę do Spraw Uchodźców postępowaniem odwoławczym, w którym na skutek błędnej wykładni przepisów prawa materialnego stanowiących podstawę przyznania statusu uchodźcy i wyrażenia zgody na pobyt tolerowany, przyjęto niepełne ustalenia faktyczne. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że wykluczenie w stosunku do wnioskodawcy przesłanki prześladowań z powodu przynależności do grupy społecznej powinno być poprzedzone analizą, czy zdefiniowana przez stronę grupa społeczna istnieje w kraju pochodzenia i czy przynależność do takiej grupy można stronie przypisać. Ustalenie, czy kobiety w Rosji stanowią grupę społeczną w rozumieniu Konwencji (należy bowiem wyłączyć możliwość uznania, że grupę społeczną stanowią „kobiety podlegające przemocy domowej”, gdyż identyfikowana

grupa musi być zdefiniowana bez odniesienia się do obawy przed prześladowaniem) wymaga odniesienia się do ich aktualnej sytuacji, ta zaś w rozpoznawanej sprawie nie została w ogóle zbadana. Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie wskazywał zaś, że oceniając stan uzasadnionej obawy przed prześladowaniami z powodów wskazanych w Konwencji nie sposób abstrahować od warunków w kraju pochodzenia wnioskodawcy. Dla prawidłowego zastosowania prawa materialnego, zwłaszcza w sprawach uchodźczych, niezbędne są pełne - na dzień wydawania zaskarżonego aktu - oraz prawidłowe ustalenia faktyczne. Ocena wystąpienia stanu uzasadnionej obawy przed prześladowaniami, o którym stanowi art. 1A pkt 2 Konwencji genewskiej, powinna zawierać ocenę warunków społeczno-politycznych w kraju, który strona opuściła z przyczyn wskazanych w Konwencji, dokonaną w oparciu o wiarygodne, dołączone do akt sprawy i zawierające możliwie jak najbardziej dokładne informacje materiały źródłowe. Sąd I instancji nie zauważył, że błędna wykładnia przepisów prawa materialnego skutkowałą niewłaściwym przeprowadzeniem postępowania administracyjnego, które nie zostało ukierunkowane na zbadanie, czy władze w kraju pochodzenia skarżącej zezwalają na prześladowania kobiet poprzez odmowę udzielenia im ochrony. Akta administracyjne sprawy, której dotyczy wniesiona skarga kasacyjna nie zawierają żadnego raportu o sytuacji w kraju, z którego skarżąca pochodzi, który stanowiłby źródło informacji potrzebnych do prawidłowego rozpatrzenia sprawy, jako materiał porównawczy i punkt odniesienia do przytaczanych przez skarżącą faktów z jej życia. Brak stosownych materiałów źródłowych nie pozwala na obecnym etapie postępowania ocenić, czy strona żyła w społeczeństwie, w którym sankcjonuje się pozbawienie kobiet podstawowych praw człowieka oraz na ocenę, czy władze krajowe zezwalają na prześladowania kobiet. W takich bowiem okolicznościach, tj. nawet jeśli pobudki podmiotu dopuszczającego się prześladowań podyktowane są względami osobistymi, ale sprawca prześladowań wie, że jego czyn pozostanie bezkarny, nie jest wykluczone przyjęcie spełnienia przesłanki prześladowania z powodu przynależności do grupy społecznej. Brak jakichkolwiek ustaleń w tym zakresie jest tym bardziej rażący, że w toku postępowania administracyjnego skarżąca podnosiła, że nie miała dostępu do organizacji zajmujących się wspieraniem kobiet, zaś władze państwowe tolerują przemoc domową. W odwołaniu od decyzji z 4 października 2006 r., powołując się na dane wynikające m.in. z raportów Amnesty International, skarżąca wskazywała że kobiety w Rosji nie mogą

liczyć na pomoc ze strony organów państwa, bowiem władze traktują przemoc domową jako wewnętrzną sprawę małżonków i nie podejmują działań w celu eliminacji tego zjawiska. Nie istnieje również żaden system pomocy ofiarom przemocy. Skarżąca wskazała, że kobiety pozostają w całkowitej izolacji od pozostałej części społeczeństwa, nie mają faktycznej możliwości zwrócenia się o pomoc do odpowiednich instytucji, zaś brak lub pasywność organizacji zajmujących się wspieraniem kobiet, w połączeniu z tolerowaniem przemocy przez władze państwa, sprzyjają tylko eskalacji przemocy. Powoływane przez stronę okoliczności powinny zostać zbadane i ocenione przez organ odwoławczy. W sytuacji, kiedy organ nie wypowiedział się na temat zgłoszonych środków dowodowych należało uznać, że doszło do naruszenia zasad wynikających z art. 77 § 1, art. 80 k.p.a. i art. 107 § 3 k.p.a., a także do naruszenia zasady dochodzenia do prawdy materialnej (art. 7 k.p.a.). Rada nie dokonała żadnych ustaleń faktycznych dotyczących sytuacji w kraju pochodzenia skarżącej pod kątem zweryfikowania informacji przedstawionych przez skarżącą, przyjmując *a priori*, że dla postępowania o nadanie skarżącej statusu uchodźcy okoliczności powołane w odwołaniu nie miały żadnego znaczenia. W konsekwencji zaskarżona decyzja została wydana bez przeprowadzenia jakiegokolwiek postępowania wyjaśniającego i pozbawiona została ustaleń, które są warunkiem prawidłowej kontroli merytorycznej zaskarżonego rozstrzygnięcia. Sąd I instancji nie zauważył zaś, że błędy w postępowaniu organu odwoławczego i braki w materiale dowodowym, które nie mogły zostać uzupełnione w postępowaniu przed sądem administracyjnym, doprowadziły do nieprawidłowego zastosowania prawa materialnego, tj. do przedwczesnego, nieuprawnionego stwierdzenia, że skarżąca nie kwalifikuje się do udzielenia ochrony. Bezpodstawne, aprioryczne przyjęcie, bez przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i bez oceny wszystkich odpowiednich elementów stanu faktycznego sprawy, że wnioskodawca nie jest osobą zagrożoną prześladowaniami z powodu przynależności do grupy społecznej sprawia, że rozstrzygnięcie organów musi być uznane za wadliwe. Ustalenie, że organy nie sprostają wymogom rzetelnej procedury administracyjnej nie podejmując wszystkich niezbędnych czynności w celu wyjaśnienia sprawy stanowi uzasadnioną podstawę do uchylenia zaskarżonej decyzji.

Wobec powyższego, w toku ponownego rozpoznania sprawy, na tle oświadczeń i informacji przedstawionych przez skarżącą, należy rozważyć, czy zasadne są obawy skarżącej, że: (a) władze krajowe nie udzielą jej ochrony, oraz że

(b) nieudzielanie ochrony wynika z przyczyn wskazanych w Konwencji. Dopiero połączenie tych dwóch elementów pozwoli ustalić, czy w rozważanym przypadku mamy do czynienia z możliwością prześladowania z powodu przynależności do grupy społecznej w rozumieniu Konwencji. Zasadność złożonego wniosku należy więc ocenić po rozważeniu, czy kobiety w Rosji tworzą szczególną grupę społeczną, zarówno w kontekście wyjaśnień skarżącej dotyczących niemożności uzyskania pomocy od organów państwa z uwagi na jej płeć, jak i innych wyjaśnień skarżącej, która podnosiła, że zwrócenie się z prośbą o ochronę do organów państwa (policja) było bezskuteczne z uwagi na powiązania tych organów z grupą przestępczą do której należy jej mąż. Ponownie rozpoznając sprawę Rada powinna ocenić nie tylko to, czy władze państwowe nie podejmują działań mających na celu zapobieżenie prześladowaniom (np. przez zapewnienie sprawnego systemu prawnego w zakresie wykrywania, oskarżania i karania działań stanowiących prześladowanie), ale czy niemożność zapewnienia stronie ochrony przez państwo wynika z przyczyn wskazanych w Konwencji - tj. pozbawienie kobiet w Rosji podstawowych praw człowieka jest tolerowane lub sankcjonowane przez państwo. Rozważenia wymaga również, czy okoliczności sprawy uzasadniają przyjęcie, że nieskuteczność ubiegania się o ochronę w państwie pochodzenia nie wiąże się z faktem, że osobą ubiegającą się o pomoc jest kobieta, lecz wynika z przyczyn, które nie dają powiązać się z przesłankami z Konwencji, dając jednak podstawę do udzielenia skarżącej ochrony w formie innej niż status uchodźcy (np. zgoda na pobyt tolerowany).

Wobec wykazanego naruszenia w postępowaniu przed Sądem I instancji prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 1A pkt 2 Konwencji genewskiej, możliwe stało się, po uchyleniu zaskarżonego orzeczenia – na podstawie art. 188 p.p.s.a. – rozpoznanie skargi wniesionej przez skarżącą na decyzję z 20 listopada 2006 r. odmawiającą stronie nadania statusu uchodźcy oraz – wobec braku przesłanek do udzielenia zgody na pobyt tolerowany – nakazującą opuszczenie terytorium Polski. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zaskarżona decyzja Rady do Spraw Uchodźców narusza powołane powyżej przepisy prawa materialnego i procesowego wobec przedwczesnego, nieuprawnionego na tle okoliczności faktycznych sprawy stwierdzenia, że skarżąca nie spełniła przesłanek nadania statusu uchodźcy bądź udzielenia zgody na pobyt tolerowany. Niepełne ustalenia faktyczne uniemożliwiają sądową weryfikację ustaleń i ocen zawartych w zaskarżonej decyzji i nie mogą zostać uzupełnione na etapie sądowej kontroli zgodności wydanej

decyzji z prawem. Uchylenie zaskarżonej decyzji ma zatem doprowadzić do uzupełnienia postępowania dowodowego w zakresie wskazanym przez Naczelny Sąd Administracyjny i umożliwić dokonanie ponownej oceny, czy wniosek skarżącej o nadanie statusu uchodźcy jest zasadny.

Mając powyższe na uwadze, nie przesądzając ostatecznego wyniku sprawy, na podstawie art. 188 w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i c) p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji.

Naczelny Sąd Administracyjny nie orzekł w wyroku o przyznaniu pełnomocnikowi skarżącej wynagrodzenia na zasadzie prawa pomocy, gdyż przepisy art. 209 i art. 210 p.p.s.a. mają zastosowanie tylko do kosztów postępowania między stronami. Natomiast wynagrodzenie dla pełnomocnika ustanowionego z urzędu za wykonaną pomoc prawną, należne od Skarbu Państwa (art. 250 p.p.s.a.) przyznawane jest przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w postępowaniu określonym przepisami art. 258 - 261 p.p.s.a. Stosownie do § 20 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokatów oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. Nr 163 poz. 1348 ze zm.) pełnomocnik strony powinien złożyć Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu stosowne oświadczenie, o jakim mowa w tym przepisie.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Majewska

starszy inspektor sądowy