

IV SA/Wa 2684/12 - Wyrok

Data orzeczenia	2013-05-16
Data wpływu	2012-11-19
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
Sędziowie	Anna Szymańska /sprawozdawca/ Jakub Linkowski /przewodniczący/ Wanda Zielińska-Baran
Symbol z opisem	6271 Ochrona cudzoziemca, w tym nadawanie statusu uchodźcy, azyl, zezwolenie na pobyt tolerowany i ochrona czasowa
Hasła tematyczne	Cudzoziemcy
Skarżony organ	Inne
Treść wyniku	Oddalono skargę
Powołane przepisy	Dz.U. 2012 nr 0 poz 680; art 22 ust 1 pkt 1 i ust 2, art 52 ust 1, art 97 ust 1 pkt 1; Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej - tekst jednolity

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym: Przewodniczący sędzia WSA Jakub Linkowski, Sędziowie sędzia WSA Anna Szymańska (spr.), sędzia WSA Wanda Zielińska-Baran, Protokolant st. ref. Marcin Lesner, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 maja 2013 r. sprawy ze skargi N. I. na decyzję Rady do Spraw Uchodźców z dnia [...] października 2012 r. nr [...] w przedmiocie pozbawienia ochrony uzupełniającej na terytorium RP 1. oddala skargę; 2. przyznaje ze środków budżetowych Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na rzecz adwokata P. H. kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych oraz kwotę 55,20 (pięćdziesiąt pięć 20/100) złotych stanowiącą 23 % podatku od towarów i usług tytułem nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu.

Uzasadnienie

Decyzją z [...] października 2012 r. nr [...] Rada do Spraw Uchodźców utrzymała w mocy decyzję Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z [...] maja 2012r. o pozbawieniu ochrony uzupełniającej na terytorium RP udzielonej N.I. oraz o wyznaczeniu terminu utraty ochrony uzupełniającej na dzień przypadający po upływie 30 dni od daty doręczenia tej decyzji wobec tego, że okoliczności z powodu których została udzielona zgoda na pobyt tolerowany (przekształcona potem z mocy prawa w ochronę uzupełniającą) zmieniły się na tyle znacząco i długotrwale, że dalsza obawa przed powrotem i zamieszkaniem na terytorium Federacji [...] nie jest uzasadniona.

Stan sprawy przedstawia się następująco:

Szef Urzędu ds. Cudzoziemców decyzją z dnia [...] grudnia 2007r. odmówił N.I. nadania statusu uchodźcy i udzielił zgody na pobyt tolerowany na terytorium RP. Przedmiotową decyzją zostały objęte małoletnie dzieci cudzoziemki: M.I., J.I. Z dniem [...] maja 2008r. powyższa decyzja stała się z mocy prawa decyzją o udzieleniu ochrony uzupełniającej (art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 18 marca 2008r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 70, poz. 416). W trakcie pobytu na terytorium RP cudzoziemka urodziła trzecie dziecko: J.I. i w jego imieniu złożyła wniosek o nadanie statusu uchodźcy. Organ postanowił odmówić nadania statusu uchodźcy nowo narodzonemu dziecku cudzoziemki, ale udzielona została zgoda na pobyt tolerowany.

W dniu [...] oraz [...] maja 2011r. Szef Urzędu ds. Cudzoziemców uzyskał informację, z której wynika, że Naida Isakova wraz z trojgiem dzieci w dniu [...] października 2008r. opuściła terytorium RP i udała się do D., gdzie przebywała do dnia [...] kwietnia 2011r. Tam też urodziła

czwarte dziecko – M. I.

Mając powyższe informacje organ wszczął z urzędu postępowanie o pozbawienie cudzoziemki oraz jej dzieci ochrony uzupełniającej.

Organ ustalił, że cudzoziemka po powrocie do kraju pochodzenia zamieszkała w wynajętym mieszkaniu w okolicy C., gdzie zamieszkiwała do czasu wyjazdu do Polski. Powodem powrotu podawanym przez zainteresowaną do D. była choroba, a następnie śmierć ojca. Z zeznań cudzoziemki wynika, że podczas pobytu w D. nie była represjonowana przez władze, czy inne podmioty. Jedynie w 2008r. została wezwana do lokalnego oddziału [...] gdzie została przesłuchana na okoliczność miejsca dotychczasowego pobytu, a następnie zwolniona. W D. wyrobiła paszporty dla siebie i dzieci.

Organ analizując art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP doszedł do wniosku, że nastąpiła zmiana okoliczności, z powodu których cudzoziemce została udzielona ochrona na terytorium RP. Zmiana tych okoliczności ma charakter znaczący i długotrwały, że dalsza obawa przed doznaniem poważnej krzywdy nie jest uzasadniona.

Strona złożyła odwołanie od decyzji Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców o pozbawieniu jej ochrony uzupełniającej na terytorium RP, które nie zostało uwzględnione przez organ II instancji. Pismo to podnosi naruszenie art. 13 ust. 1, art. 15, art. 97 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony poprzez stwierdzenie, że nie spełnia przesłanek do nadania statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej oraz pobytu tolerowanego oraz art. 7 i 77 K.p.a. poprzez niewłaściwe przeprowadzenie postępowania dowodowego. W uzasadnieniu wskazano, że merytoryczne uzasadnienie zostanie przedłożone organowi w późniejszym terminie.

Rada do Spraw Uchodźców w zaskarżonej decyzji podniosła, że cudzoziemka uzyskała ochronę uzupełniającą z powodu niestabilnej wówczas sytuacji w jej kraju pochodzenia. Po uzyskaniu tej ochrony w listopadzie 2008r. wyjechała do kraju pochodzenia i pozostawała tam do kwietnia 2011r. kontaktując się z organami państwa. Zainteresowana powrót do kraju tłumaczyła chorobą i śmiercią ojca, jednakże organy nie dały temu wiary. Organ II instancji stwierdził, że gdyby w istocie była to przyczyna powrotu do kraju pochodzenia, to po śmierci ojca cudzoziemka natychmiast wyjechałaby.

W ocenie organu przestały istnieć obawy, które stanowiły podstawę przyznania skarżącej ochrony uzupełniającej. Przy czym trzyletni okres pobytu i brak jakichkolwiek problemów w D. świadczy o tym, że zmiana tych okoliczności ma charakter trwały.

Ponadto aktualna sytuacja w D. nie dowodzi potrzeby obejmowania ochroną osób pochodzących stamtąd ze względu na sytuację panującą w tym rejonie świata. Wprawdzie sytuacja jest tam niestabilna, ale nie można mówić o masowych torturach czy prześladowaniach ludności.

W kwestii posiadania ochrony uzupełniającej przez małżonka cudzoziemki Rada stwierdziła, że nie została wydana decyzja o wydaleniu cudzoziemki z terytorium RP. Jeżeli chciałaby ona zostać na terytorium RP to powinna zalegalizować swój pobyt w sposób przewidziany w innych przepisach prawa polskiego.

Na zakończenie Rada określiła termin utraty ochrony uzupełniającej na 30 dni od daty doręczenia decyzji organu odwoławczego.

Cudzoziemka skierowała do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na

wspomnianą decyzję Rady z dnia [...] października 2012 r. oraz na poprzedzającą ją decyzję organu I instancji z dnia [...] maja 2012r.

Skarżąca zarzuciła decyzji Rady naruszenie następujących przepisów:

- art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (Dz. U. Nr 128, poz. 1176 ze zm.) poprzez błędne przyjęcie, że okoliczności z powodu których została jej przyznana ochrona przestały istnieć w taki sposób, że ochrona ta nie jest już wymagana ,
- art. 22 ust. 2 w zw. z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy poprzez jego niezastosowanie pomimo, że zaszły warunki do zastosowania tego przepisu,
- art. 80 Kpa poprzez naruszenie granic swobodnej oceny dowodów,
- art. 7 i 77 K.p.a. poprzez niewłaściwe przeprowadzenie postępowania dowodowego,
- art. 138 § 1 pkt 1) K.p.a. poprzez utrzymanie w mocy błędnej decyzji.

Skarga wnosi o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców z dnia [...] maja 2012r.

W obszernym uzasadnieniu podkreśliła, że przyjechała do Polski ze względu na problemy męża, który uzyskał w Polsce ochronę uzupełniającą. Przebywając w kraju pochodzenia była częstym gościem w domu rodzinnym, jednak nie mogła tam zamieszkać, aby nie narażać bliskich na niebezpieczeństwo ze strony prześladowców męża.

Nie zgadza się ze stanowiskiem organu, że zmiana okoliczności była długotrwała. Jej wyjazd do kraju pochodzenia podyktowany był koniecznością opieki nad umierającym ojcem. Organ zarzuca, że nie wyjechała po śmierci ojca, ale związane to było ze zwyczajami panującymi w jej społeczności, że przez okres roku trwa żałoba po zmarłym. Ponadto miała małe dziecko, które urodziło się w D. i podróż dla niego pociąganiem kilka dni wiązałyby się z niebezpieczeństwem dla zdrowia. Musiała wyrobić paszport nowo narodzonemu dziecku, co związane było z łapówką, na którą musiała zbierać pieniądze.

Skarżąca przytoczyła fragment podręcznika Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców i wywodzi, że skoro jej mąż S. I. spełnił kryteria definicji ochrony uzupełniającej, to również skarżąca oraz jej dzieci powinny otrzymać tę samą ochronę międzynarodową mimo, że jedność rodziny została czasowo przerwana z uwagi na okoliczności niezależne.

Ponadto przytoczono wywody zawarte w wyroku WSA w Warszawie z dnia 14 stycznia 2010r. (sygn. akt V SA/Wa 1026/09) na potwierdzenie tezy, że status członka rodziny objętego wnioskiem jest pochodną statusu przyznanego wnioskodawcy, co oznacza, że powinna zachować ochronę uzupełniającą, jak ma miejsce to w wypadku męża. Chodzi o zasadę jedności rodziny.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, zajmując stanowisko jak w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, zważył co następuje:

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych, określone przepisami m. in. art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) - dalej w skrócie: P.p.s.a., sprowadzają się do kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, tj. kontroli zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania administracyjnego, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm prawa materialnego.

Sąd, badając legalność zaskarżonej decyzji w oparciu o wyżej powołane przepisy i w granicach sprawy zakreślonej skargą, nie będąc jednak związany - stosownie do art. 134 P.p.s.a. - zarzutami i wnioskami skargi, uznał, że zaskarżona decyzja odpowiada prawu.

Organy orzekające w niniejszej sprawie jako podstawę prawną rozstrzygnięcia wskazały art. 22 ust. 1 pkt 1 (I instancja także art. 22 ust. 2), art. 52 ust. 1 oraz art. 89p ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tj. Dz. U. z 2012, poz. 680). Ostatni przepis jest normą kompetencyjną dla Rady do Spraw Uchodźców, natomiast poprzednie przepisy dotyczą meritum sprawy. Kwestia przywołania ust. 2 przepisu art. 22 bądź braku takiego przywołania ma charakter drugorzędny, bowiem generalnie podstawę pozbawienia cudzoziemca ochrony uzupełniającej stanowi art. 22 ust. 1 przewidujący enumeratywnie przypadki kiedy dopuszczalne jest takiej treści rozstrzygnięcie. Ust. 2 art. 22 jedynie doprecyzowuje przesłanki pozbawienia tej ochrony w razie zmiany lub ustania okoliczności, które swego czasu spowodowały, że taka ochrona została udzielona.

Cudzoziemca pozbawia się ochrony uzupełniającej w przypadku gdy okoliczności z powodu których była udzielona, przestały istnieć lub zmieniły się w taki sposób, że ochrona nie jest już wymagana. Przepis zatem warunkuje dwie niezależne przesłanki uzasadniające cofnięcie tej ochrony. Po pierwsze jest nią ustanie okoliczności, które spowodowały udzielenie takiej ochrony, po drugie natomiast zmiana takowych okoliczności. Ust. 2 art. 22 dookreśla tę drugą przesłankę tj. zmianę okoliczności wymagając, aby była na tyle znacząca i długotrwała, że dalsza obawa cudzoziemca przed doznaniem poważnej krzywdy nie jest uzasadniona.

Wprawdzie z uzasadnienia zaskarżonej decyzji nie wynika jasno, którą z przesłanek organ przyjął za podstawę wnioskowania, wydaje się jednak, że miał na uwadze zmianę okoliczności, które zdecydowały o zgodzie na pobyt tolerowany przekształcony w ochronę uzupełniającą. Świadczy o tym:

- wskazano na trzyletni pobyt cudzoziemki w kraju pochodzenia,
- wymieniona została trwałość zmiany okoliczności,
- omówiono sytuację w kraju pochodzenia stwierdzając, że sytuacja tam jest nadal niestabilna, nie mniej jednak nie można mówić o zagrożeniu dla całej populacji

W ocenie Sądu zatem, co już wyraźnie wynika z decyzji organu I instancji przesłanką do cofnięcia ochrony uzupełniającej na terytorium RP była zmiana okoliczności, które zdecydowały o przyznaniu tej ochrony cudzoziemce. Udzielając zgody na pobyt tolerowany, który następnie przekształcił się z mocy prawa w ochronę uzupełniającą organy kierowały się sytuacją w kraju pochodzenia w oparciu o art. 97 ust. 1 pkt 1 ustawy o udzielaniu zgody cudzoziemcom. W decyzji Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców z dnia [...] grudnia 2007r. wskazano, że istnieje realne i rzeczywiste zagrożenie łamania praw w kraju pochodzenia cudzoziemki, o których mowa w ostatnio przywołanym przepisie. Te przesłanki zdecydowały o udzieleniu jej ochrony na terytorium RP.

Pogląd ten wyrażony przez organ w tamtym czasie i na potrzeby tamtego postępowania został zweryfikowany w następnych latach poprzez aktywność samej cudzoziemki. Wymieniona bowiem – co pozostaje poza sporem - opuściła terytorium RP i udała się wraz z trojgiem dzieci do kraju pochodzenia. Tam też urodziła czwarte dziecko, uzyskała dla siebie i dzieci paszporty w oparciu o które opuściła bez przeszkód kraj pochodzenia i wjechała na terytorium RP. Zaraz po przyjeździe na teren D. była przesłuchiwana przez urzędników lokalnego oddziału [...], przy czym przesłuchanie to odbyło się bez żadnych cech przymusu i dalszych konsekwencji dla jej losów.

Organy poczyniły powyższe ustalenia w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy i Sąd nie znalazł podstaw, aby zarzucić postępowaniu wyjaśniającemu jakiejkolwiek nieprawidłowości. Inną natomiast kwestią jest poczynienie w oparciu o to postępowanie ustaleń niezgodnych z oczekiwaniami cudzoziemki, tudzież skonstruowanie uzasadnienia w taki sposób, że obejmuje ono ustalenia nieistotne dla rozstrzygnięcia, z kolei bez należytego odniesienia się do kwestii istotnych. Taką kwestią jest zaś, co podniósł pełnomocnik skarżącej w piśmie procesowym z dnia [...] maja 2013r. to, że organ nie ustalił i nie wskazał okoliczności, na podstawie których została udzielona skarżącej ochrona uzupełniająca. Nie mniej jednak powyższe uchybienie normie art. 107 § 3 K.p.a nie miało wpływu na wynik sprawy. Organ I instancji zawarł w tym zakresie ustalenia (str. 5 decyzji) i stwierdził, że wydalenie cudzoziemki i jej rodziny mogło poważnie zagrozić jej bezpieczeństwu w związku z niestabilną sytuacją w regionie. Okoliczność powyższa znajduje potwierdzenie w materiale dowodowym znajdującym się w aktach tj. decyzji Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców z dnia [...] grudnia 2007r.

Organ dokonał oceny twierdzeń skarżącej odnośnie przyczyn wyjazdu do kraju pochodzenia i nie dał wiary, iż była nią choroba i śmierć ojca.

W ocenie Sądu jednak w świetle art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy przyczyna ta pozostaje bez znaczenia dla stosowania tego przepisu. Przepis ten jedynie odnosi się do okoliczności, które stanowiły przyczynę objęcia cudzoziemca ochroną innego państwa i do ustania tych okoliczności bądź ich zmiany. Stąd też skarżąca mogła bez żadnej przyczyny opuścić kraj, w którym otrzymała ochronę prawną i powrócić do kraju pochodzenia. Gdyby tam ponownie zostało zagrożone jej prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, gdyby została narażona bądź doznała tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania lub karania wówczas byłyby podstawy do twierdzenia, że okoliczności z powodu których otrzymała ochronę prawną nadal istnieją. W ocenie Sądu organ jednak w wystarczającym zakresie wykazał, że bytność skarżącej w D. niezakończona w żaden sposób świadczy, że sytuacja w tej części świata jest na tyle ustabilizowana, że nie powoduje żadnych zagrożeń dla życia i zdrowia mieszkańców.

Przepis art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy wskazuje, że podstawą do cofnięcia ochrony uzupełniającej jest zmiana okoliczności z powodu których ochrona została udzielona. Powodem udzielenia ochrony była poważna sytuacja w tej części Rosji i jak wykazał organ zwłaszcza pierwszej instancji, nastąpiła zmiana tej sytuacji. Zmiana ta była na tyle długotrwała i znacząca od czasu wyjazdu skarżącej z kraju pochodzenia, co miało miejsce przed październikiem 2005r., że podczas pobytu cudzoziemki od października 2008r. przez okres prawie trzech lat nie doznała ona, jak i jej dzieci aktów przemocy zarówno ze strony władz czy osób trzecich wskazujących, że grozi jej poważne niebezpieczeństwo. Jak wskazał organ pierwszej instancji w chwili obecnej tj. 28 maja 2012r. stan wewnętrznej napięcia i niepokoju w rejonie Kaukazu Północnego nie stanowi już podstawy do uznania, że po powrocie do kraju pochodzenia grozi cudzoziemce poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia. Co prawda sytuacja jest nadal niestabilna jednak nie można mówić o konflikcie zbrojnym, który stanowiłby zagrożenie dla całej populacji ani o masowym stosowaniu terroru czy prześladowań wobec osób cywilnych. Nastąpiła zatem zmiana okoliczności, które warunkowały przyznanie ochrony

uzupełniającej, o których mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy.

Organy wykazały, że okoliczności te zmieniły się na tyle znacząco i długotrwale, że prawie trzyletni pobyt skarżącej nie wiązał się zarówno z aktami zagrażającymi w sposób poważny jej życiu, ale nawet nie doświadczała najmniejszych aktów prześladowania wiodąc spokojne życie i korzystając z uprawnień obywatelskich jakimi jest choćby uzyskanie dokumentu podróży dla siebie i dzieci, czy rejestracja nowo narodzonego dziecka.

Przebieg pobytu skarżącej w kraju pochodzenia świadczy o tym, że ochrona uzupełniająca nie jest wymagana. W ocenie Sądu spełnione zostały zatem warunki wymagane do jej cofnięcia.

Skarżąca powołuje się na fakt, że mąż jej przebywający na terytorium RP uzyskał decyzję udzielającą mu zgody na pobyt tolerowany (następnie przekształcony w ochronę uzupełniającą) i w oparciu o przesłankę jedności rodziny wywodzi, że nadal powinna korzystać z dobrodziejstwa ochrony uzupełniającej. Przywołuje w tym zakresie fragment podręcznika Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 stycznia 2010r. (sygn. akt V SA/Wa 1026/09). Sąd w żadnym razie nie kwestionując wartości jaką jest jedność rodziny jednakże zwraca uwagę, że przywołane wywody dotyczą innej sytuacji prawnej tj. przyznawania statusu uchodźcy. W niniejszej sprawie mamy do czynienia z pozbawieniem ochrony uzupełniającej. Mianowicie skarżąca uzyskała odrębną od męża decyzję przyznającą jej ochronę prawną na terytorium RP i od niej jedynie zależało, czy nadal będzie z tej ochrony korzystać. Wykonywanie uprawnień z tej decyzji mogła realizować indywidualnie i niezależnie od małżonka. Zdecydowała, że nie będzie z ochrony udzielonej jej przez państwo polskie korzystać. Instytucja ochrony uzupełniającej nie może natomiast być realizowana niezgodnie z celem jej ustanowienia. Nie może bowiem stanowić prawa porównywalnego choćby z prawem uzyskania zgody na pobyt czasowy czy na osiedlenie się. Jak wskazał organ, cudzoziemka może powoływać się na kwestie jedności rodziny w innych postępowaniach zmierzających do legalizacji jej pobytu na terytorium RP.

Mając powyższe na uwadze Sąd uznał, że skarga podlega oddaleniu na zasadzie art. 151 P.p.s.a