



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 lutego 2011 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

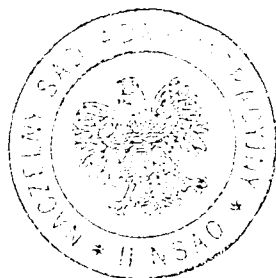
Przewodniczący: Sędzia NSA Włodzimierz Ryms

Sędziowie { Sędzia NSA Jacek Chlebny (spr.)
Sędzia del. WSA Marzenna Linska - Wawrzon

Protokolant asystent sędziego Agnieszka Chorab

po rozpoznaniu w dniu 24 lutego 2011 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej ,
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 8 grudnia 2009 r. sygn. akt V SA/Wa 832/09
w sprawie ze skargi
na decyzję Rady do Spraw Uchodźców
z dnia 23 marca 2009 r. nr _____
w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie o nadanie statutu uchodźcy

1. uchyla zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie,
2. uchyla zaskarżoną decyzję Rady do Spraw Uchodźców i utrzymaną nią w mocy decyzję Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z dnia 3 lipca 2008 r.



Na oryginale właściwe podpisy
Za rezultat w oryginale

Daniel Zieliński
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę / ... i na decyzję Rady do Spraw Uchodźców z 23 marca 2009 r., utrzymującą w mocy decyzję Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z 3 lipca 2008 r. w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie o nadanie statusu uchodźcy.

Wyrok ten został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Wnioskiem z 24 grudnia 2007 r. ..., deklarujący narodowość rosyjską, bez obywatelstwa, wystąpił do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o nadanie statusu uchodźcy. Wskazując na istotne zdarzenia będące przyczyną zgłoszenia powyższego żądania, wnioskodawca oświadczył, że wyjechał z kraju pochodzenia (Rosja) w celu uniknięcia odbycia służby wojskowej w armii, w której dochodziło do łamania praw człowieka. Według wnioskodawcy, przebywającego na terenie Polski nieprzerwanie od 1993 r., powrót do Rosji stanowiłby zagrożenie, albowiem nie mógłby liczyć tam na sprawiedliwy proces.

Uznając powyższy wniosek za niedopuszczalny, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców decyzją z 3 lipca 2008 r., na podstawie art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (Dz. U. z 2003 r. Nr 128, poz. 1176 ze zm.), dalej: ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, umorzył postępowanie o nadanie statusu uchodźcy. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ wskazał, że rozpatrywany wniosek jest kolejnym wnioskiem złożonym przez cudzoziemca w sprawie o nadanie statusu uchodźcy. Decyzją z 5 września 2007 r. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców odmówił bowiem nadania wnioskodawcy statusu uchodźcy z powodu oczywistej bezzasadności wniosku oraz nakazał opuszczenie przez cudzoziemca terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przyjmując, że deklarowane przez stronę powody zwrócenia się o przyznanie ochrony nie uzasadniają obawy przed prześladowaniem w rozumieniu art. 1 lit. A Konwencji genewskiej. Powrót cudzoziemca do kraju nie łączy się jednocześnie z powstaniem sytuacji, do której nawiązuje art. 97 ust. 1 pkt 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony. Decyzja powyższa została utrzymana w mocy decyzją Rady do Spraw Uchodźców z 12 grudnia 2007 r. Według Szefa Urzędu do

Spraw Cudzoziemców, z uwagi na to, że kolejny wniosek został oparty na podstawach zbieżnych z już rozpatrywanymi, uzasadnionym było uznanie go za niedopuszczalny i odstąpienie od merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy.

Oddalając skargę na decyzję Rady do Spraw Uchodźców z 23 marca 2009 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że wydając zaskarżoną decyzję organy dokonały prawidłowej oceny formalnej wniosku zgłoszonego przez skarżącego. Sąd I instancji zwrócił uwagę na to, że podstawę wszystkich wniosków składanych w sprawie stanowiła obawa skarżącego dotycząca powrotu do kraju pochodzenia z uwagi na zagrożenie represjami spowodowanymi uchyleciem się od służby wojskowej. Kwestia oceny charakteru i form represji (przesłuchania, przemoc fizyczna i psychiczna) stanowiła przedmiot merytorycznego rozpoznania zakończonego decyzją z 12 grudnia 2007 r., dlatego też, zważając na brak powoływania nowych istotnych okoliczności w kolejnym wniosku zgłoszonym przez skarżącego, organy administracyjne nie miały obowiązku dokonywania kolejnej szczegółowej oceny podnoszonych okoliczności. W tych warunkach, stwierdzając tożsamość okoliczności podnoszonych w kolejnych wnioskach, organ trafnie zastosował się do regulacji określonej treścią przepisu art. 40 ust. 1 ustawy, tj. wydał decyzję o umorzeniu postępowania z powodu niedopuszczalności wniosku. Sąd I instancji uznał za błędne stanowisko skarżącego, według którego wymóg merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy wynikał ze zmiany przepisów ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony. Według Sądu, rację należało przyznać organowi administracji, który w odpowiedzi na skargę trafnie wskazał, że w kontrolowanej sprawie zachodziła tożsamość stron, jej żądania oraz okoliczności faktycznych. Nie można uznać, że organ pozbawił stronę prawa do merytorycznego rozpoznania nowej sprawy, albowiem o „nowej sprawie” w rozumieniu k.p.a. można mówić tylko wtedy, gdy nastąpiła zmiana okoliczności faktycznych po wydaniu decyzji ostatecznej.

Na powyższy wyrok skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego złożył , wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji. Zaskarżonemu wyrokowi, stosownie do art. 174 pkt 1 p.p.s.a., zarzucił naruszenie:

- art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 w związku z art. 15 i 97 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony poprzez błędną wykładnię i uznanie, że w sprawie nie może dojść do merytorycznego rozstrzygnięcia (w tym badania nowych przesłanek ochrony

uzupełniającej i pobytu tolerowanego) mimo tego, że w międzyczasie nastąpiła zmiana prawa w zakresie form ochrony cudzoziemców – w następstwie wadliwego przyjęcia, że owa zmiana prawa nie powoduje nowej sytuacji,

- art. 97 ust. 1 pkt 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony poprzez jego niezastosowanie w następstwie zaniechania zastosowania przepisu regulującego tzw. niewykonalność wydalenia cudzoziemca z powodu pominięcia okoliczności dotyczącej bezpieczeństwa skarżącego.

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

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest uzasadniona.

Wnoszący skargę kasacyjną trafnie zarzuca Sądowi I instancji dokonanie błędnej wykładni art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, co skutkowało niewłaściwym zastosowaniem tychże przepisów. Powyższe jest skutkiem błędnego założenia, na jakim oparł się Sąd I instancji, że norma art. 40 ust. 2 pkt 2 cyt. ustawy, zgodnie z którą wniosek uznaje się za niedopuszczalny, gdy po otrzymaniu decyzji ostatecznej o odmowie nadania statusu uchodźcy wnioskodawca złożył nowy wniosek oparty na tych samych podstawach, ma zastosowanie do osoby skarżącego.

Na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego organ administracji publicznej zobligowany jest do wydania decyzji o umorzeniu postępowania, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stanie się bezprzedmiotowe (art. 105 § 1 k.p.a.). Bezprzedmiotowość zazwyczaj wiąże się z powstaniem przeszkody w kontynuacji postępowania, która nie pozwala na osiągnięcie celu, dla którego to postępowanie zostało wszczęte. W piśmiennictwie wskazuje się, że istotne znaczenie dla możliwości prowadzenia postępowania ma w tym kontekście to, czy sprawa administracyjna ma charakter „otwarty”, a więc czy nie została dotąd rozstrzygnięta orzeczeniem ostatecznym (*res iudicata*). Brak prawnych możliwości podjęcia przez organ administracji publicznej rozstrzygnięcia regulującego w sposób władczy i jednostronny konkretną sytuację określonej osoby z tej przyczyny, że w jej sprawie wydana już została decyzja ostateczna stanowi przeszkodę do prowadzenia postępowania i czyni je bezprzedmiotowym w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a. (por. G. Łaszczyca [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2010, t. 2, s. 31 i nast.). Zgodnie z art. 4

ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, do postępowań w sprawach uregulowanych w tejże ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony nie posługuje się pojęciem bezprzedmiotowości postępowania jako podstawy do umorzenia postępowania wszczętego na wniosek cudzoziemca żądającego nadania statusu uchodźcy. Zawarty w ustawie przepis art. 40 ust. 1 przewiduje natomiast, że umorzenie postępowania w przedmiocie udzielenia ochrony jest wynikiem niedopuszczalności wniosku. Jedną z przyczyn traktowania wniosku jako niedopuszczalnego jest wystąpienie przez cudzoziemca z nowym wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy, gdy organ odmownie rozpatrzył już takie żądanie, a nowy wniosek oparty został na tych samych podstawach (art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy). W takim przypadku zgłoszony wniosek nie prowadzi do merytorycznego rozpoznania sprawy ale formalnego zakończenia postępowania. Jest on, według ustawy, niedopuszczalny, a jego nieskuteczność wynika z nadużycia procedury przez cudzoziemca.

Jak można wnosić z zamieszczonych w uzasadnieniu wyroku rozważań, według Sądu I instancji, warunkiem dokonania merytorycznej oceny nowego wniosku jest powołanie w nim nowych elementów lub informacji odnoszących się do podstaw udzielenia cudzoziemcowi ochrony. Z tego rodzaju generalnym twierdzeniem nie można się jednakże zgodzić z tej przyczyny, iż nadaje ono badaniu przez organ administracji podstaw wniosku znaczenie zbliżone do prostego zweryfikowania faktów w nim podanych pod kątem tego, czy zostały one już wcześniej przez wnioskodawcę przytoczone, czy też nie. Tymczasem, kryterium określania identyczności wniosków pozostaje odmienne od wskazanego.

Po pierwsze, okoliczności przytoczone przez cudzoziemca jako powód wystąpienia z żądaniem ochrony stanowią dla organu źródło informacji o okolicznościach faktycznych sprawy i ukierunkowują jego czynności wyjaśniające. Nie można ich jednak traktować, w sytuacji złożenia kolejnego wniosku, jako podstawy określenia podobieństwa (identyczności) wniosków. Ustalenie podobieństwa wiąże się bowiem ze stwierdzeniem, że wyjaśnienia cudzoziemca występującego z nowym wnioskiem w zakresie przyczyn udzielenia ochrony są tożsame z okolicznościami, które zostały uwzględnione jako podstawa faktyczna sprawy administracyjnej zakończonej decyzją ostateczną. Podstawy, w oparciu o które formułowany jest kolejny wniosek, w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy,

podlegają zatem porównaniu nie tyle z informacjami, które wynikały z treści poprzedniego wniosku, co z faktami relewantnymi dla przyznania cudzoziemcowi ochrony, które zostały ustalone w toku poprzedniego postępowania. Istotny jest tu wzgląd na zasady dokonywania w procedurze administracyjnej ustaleń faktycznych stanowiących podstawę decyzji. Podstawy faktycznej sprawy administracyjnej nie można sprowadzić do treści wyjaśnień strony, ponieważ nie tylko ulegają one modyfikacjom, czy też uzupełnieniu, ale i podlegają z urzędu ocenie organu opartej na wymogu wyjaśnienia stanu faktycznego zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej. Organ administracji nie jest związany wskazaną we wniosku podstawą faktyczną i przedstawioną przez cudzoziemca oceną prawną, stąd nie da się przeprowadzić oceny identyczności (tożsamości) spraw administracyjnych poprzez porównanie dwu inicjujących te postępowania wniosków.

Po drugie, na podstawę faktyczną wniosku składają się informacje odnoszące się do indywidualnej sytuacji cudzoziemca oraz sytuacji w jego kraju pochodzenia. Rozważania porównawcze organu badającego, czy wniosek został oparty na tych samych podstawach, wymagają dokonania ustaleń, których przedmiotem będzie określenie tożsamości każdego z przywołanych wyżej elementów stanu faktycznego. Z powyższego obowiązku nie zwalnia organu ograniczenie się przez cudzoziemca do zamieszczenia we wniosku informacji dotyczących jedynie uwarunkowań osobistych. Sytuacja w kraju pochodzenia cechuje się zawsze określoną dynamiką, którą organ rozpatrujący ponowny wniosek jest zobowiązany zawsze ocenić pod kątem tego, czy informacje zebrane w poprzednim postępowaniu na temat sytuacji panującej w kraju ojczystym cudzoziemca nie stały się nieaktualne. Zwrócić uwagę należy na to, że przywołana zmienność może być zresztą nieznana wnioskodawcy, który najczęściej ocenia swoją sytuację w sposób subiektywny, bez znajomości faktów, które nastąpiły po zdarzeniach, mających stanowić podstawę do objęcia go – w jego ocenie - ochroną.

Powyższe każe uznać, że wydanie decyzji o umorzeniu postępowania na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, z uwagi na stwierdzenie, że nowy wniosek oparty został na tych samych podstawach wymaga stwierdzenia przez organ nie tylko, że cudzoziemiec nie przedstawił we wniosku nowych informacji uzasadniających objęcie go ochroną, ale też że sytuacja w kraju pochodzenia wnioskodawcy nie zmieniła się.



Nie można jednocześnie pominąć tego, że zakres badania podobieństwa wniosków nie może zostać ograniczony jedynie do analizy tożsamości faktów istotnych do nadania statusu uchodźcy. W świetle art. 48 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, wydanie decyzji umarzającej postępowanie stoi na przeszkodzie jednoczesnemu rozstrzygnięciu o odmowie udzielenia ochrony uzupełniającej oraz zgody na pobyt tolerowany. Przesłanki przyznania ochrony cudzoziemcowi w tych dwu formach - w trakcie oceny ponownego wniosku - będą jednak podlegać rozważeniu z uwagi na to, że stanowią one element badania tożsamości podstaw tego wniosku w myśl art. 40 ust. 2 pkt 2 cyt. ustawy.

Przyjęte przez Wojewódzki Sąd Administracyjny stanowisko w całości pomija jednocześnie to, że traktowanie wniosku za niedopuszczalny, w rozumieniu jakie nadaje temu pojęciu ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, jest możliwe jedynie przy założeniu, że stan prawny, w oparciu o który oceniany był wniosek wcześniejszy i badany jest wniosek obecny, nie uległ zmianie. Jakkolwiek art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy posługuje się dość ogólnym sformułowaniem „tych samych podstaw wniosku”, to nie może budzić wątpliwości, że chodzi tu o podstawę faktyczną żądania rozważaną w łączności z normą prawa materialnego, która była podstawą wydania decyzji w poprzednim postępowaniu. Konstytutywnym elementem tożsamości spraw administracyjnych (w aspekcie przedmiotowym), obok przedmiotu żądania wynikającego z niezmienionego stanu faktycznego, pozostaje bowiem zawsze ten sam stan prawny sprawy. Zmiana przepisów prawa materialnego po rozpoznaniu przez organ administracji podania (wniosku cudzoziemca), jeżeli ma charakter istotny, a więc gdy może pociągnąć za sobą załatwienie sprawy w sposób odmienny, w każdym przypadku wyłącza możliwość traktowania rozpoznanej sprawy administracyjnej jako przeszkody do dokonania przez organ administracji powtórnej konkretyzacji prawa. Jest to wynikiem uznania, że zerwanie ciągłości regulacji prawnej, która stanowiła podstawę odmowy przyznania uprawnienia, stwarza nową sprawę administracyjną (por. J. Borkowski [w:] System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne, t. 9, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 271). Dotychczasowa decyzja ustalająca sytuację prawną jej adresata nie może zatem przeciwdziałać nawiązaniu nowego stosunku administracyjnoprawnego przez zainteresowanego (gdy chodzi o postępowanie wszczęte na wniosek).

Przyjęte stanowisko w pełni odpowiada postanowieniom dyrektywy Rady z dnia 1 grudnia 2005 r. 2005/85/WE w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich (Dz. U. U.E z 13.12.2005 r., L 326/13), której wdrożenia do polskiego porządku prawnego dokonała przywoływana wyżej ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony. Analiza rozwiązań przyjętych w ww. dyrektywie wskazuje na ustanowienie w niej odpowiednich procedur mających na celu przeciwdziałanie składaniu przez cudzoziemców w sposób bezzasadny ponownych wniosków. Zakładają one, że nierozpatrywanie, czy wnioskodawca spełnia warunki statusu uchodźcy, łączone z uznawaniem wniosku za niedopuszczalny, odnosić się może wyłącznie do przypadku, gdy cudzoziemiec złożył po ostatecznej decyzji „wniosek identyczny” (art. 25 ust. 2 lit. f dyrektywy). W procedurze wstępnego rozpatrywania kolejnych wniosków, określonej w rozdziale III, sekcji IV dyrektywy, przewidziano, że każdy nowy wniosek powinien zostać poddany rozpoznaniu w celu oceny, czy po podjęciu decyzji dotyczącej poprzedniego wniosku, nie tylko nie zostały przedstawione przez wnioskodawcę, ale również nie zaistniały (w znaczeniu obiektywnym) nowe okoliczności odnoszące się do „rozpatrzenia możliwości uzyskania przez niego statusu uchodźcy” (art. 32 ust. 3 dyrektywy). Podobna zasada wprowadzona została również w procedurze rozpatrywania wniosków oczywiście bezzasadnych (jeżeli przewidują takie rozwiązanie przepisy państwa członkowskiego), która wymaga przy wnioskach nieprzedstawiających nowych elementów w odniesieniu do szczególnej sytuacji wnioskodawcy lub sytuacji w jego kraju pochodzenia (art. 23 ust. 4 pkt h dyrektywy) ustalenia przez organ z urzędu, iż wnioskodawca nie spełnia warunków przyznania statusu uchodźcy na mocy dyrektywy 2004/83/WE (art. 28 ust. 1 dyrektywy). W ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony nie przewidziano postępowania wstępnego, o którym mowa w rozdziale III, sekcji IV dyrektywy. Przyjąć należy, że regulacja zawarta w art. 40 cyt. ustawy odpowiada art. 25 dyrektywy, odwołuje się bowiem do tych samych przesłanek co ww. przepis dyrektywy i ustala podobne konsekwencje prawne złożenia niedopuszczalnego wniosku. Łatwo zauważyć, że dyrektywa nie formułuje wymogów uzasadniających traktowanie danego wniosku jako identycznego względem wniosku złożonego wcześniej. Nie może jednak budzić wątpliwości, że reguła zakładająca brak merytorycznego rozpatrywania, czy wnioskodawca spełnia warunki nadania statusu uchodźcy i czy może podlegać wydaleniowi odnosić można do

sytuacji jednoznacznych, gdy wnioskodawcy powołuje się na dokładnie te same okoliczności, które podlegały już badaniu, a ponadto w sposób oczywisty da się ustalić, że sytuacja w kraju pochodzenia cudzoziemca nie uległa zmianie w stosunku do tej, którą analizował organ w poprzednim postępowaniu. Tylko taka wykładnia pozwala na realizację celu dyrektywy 2004/83/WE, za którą należy uważać prawidłową identyfikację osób rzeczywiście potrzebujących międzynarodowej ochrony (motyw 6 dyrektywy) oraz poszanowanie zasady *non-refoulement* (motyw 2 dyrektywy). Przy interpretacji omawianych przepisów dyrektywy proceduralnej nie można tracić z pola widzenia tego, że ich funkcją jest jedynie uproszczenie części postępowań w przedmiocie udzielenia ochrony, albowiem, jak wskazuje motyw 15 preambuły dyrektywy 2004/83/WE, zobowiązanie państwa członkowskiego do przeprowadzenie pełnej procedury ponownego rozpatrzenia sprawy, w przypadku gdy wnioskodawca składa kolejny wniosek, nie przedstawiając nowych dowodów lub argumentów, byłoby „niewspółmierne”. Upoważnia to do stwierdzenia, że przyjęte w dyrektywie 2005/85/WE rozwiązania procesowe nie powinny służyć do konstruowania na ich podstawie takiej wykładni przepisów prawa krajowego, która realizując w sposób pełny funkcję uproszczenia postępowania, nie zwracałaby uwagi na wymienione cele dyrektywy. Akcentuje to najpełniej art. 34 ust. 2 *in fine* cyt. dyrektywy wskazując, że ustanowione procedurą wstępną warunki „nie uniemożliwiają dostępu osób ubiegających się o azyl do ponownej procedury, ani nie skutkują faktycznym zablokowaniem lub zasadniczym ograniczeniem takiego dostępu”.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy, uznać należy, że Sąd I instancji nie miał podstaw by przyjąć, iż zaskarżona decyzja o umorzeniu postępowania w sposób prawidłowy dokonała kwalifikacji wniosku skarżącego z 24 grudnia 2007 r. jako niedopuszczalnego. Wątpliwości nie budzi bowiem to, że złożone przez skarżącego żądanie zostało ocenione jako oparte na tych samych podstawach co wniosek z 24 maja 2007 r. wyłącznie na podstawie rozważenia samej treści pisma cudzoziemca, bez wymaganego odniesienia się do sytuacji w kraju pochodzenia skarżącego. Na takie ograniczenie zakresu dokonywanych przez organ czynności wyjaśniających nie zezwalały tymczasem zarówno zastrzeżenia przewidziane w dyrektywie 2005/85/WE, których celem jest przeciwdziałanie temu, by wyłączny przedmiot badania dopuszczalności wniosku sprowadzał się do informacji przedstawionych przez wnioskodawcę, jak i omówione wyżej zasady

ogólne administracyjnego postępowania dowodowego. W kontrolowanym przypadku niezbędne było dokonanie przez organ w zakresie odnoszącym się do sytuacji w kraju pochodzenia cudzoziemca właściwych ustaleń z urzędu. W rozstrzyganej sprawie Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, jak też Rada do Spraw Uchodźców, bezzasadnie ograniczając prowadzone postępowanie wyjaśniające do kwestii formalnych, sprowadzających się do stwierdzenia podobieństwa treści wniosków, dopuścili się zatem naruszenia art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony. Wadliwości tej nie dostrzegł Sąd rozpoznając skargę na decyzję z 3 lipca 2008 r., co oznacza, że zaskarżonemu wyrokowi skutecznie postawiony może zostać zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. w związku z art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 cyt. ustawy.

4

Rozważając dopuszczalność prowadzenia ponownego postępowania przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, uwzględnić należało, że przesłanką objęcia cudzoziemca ochroną jest stwierdzenie spełnienia przez niego wskazanych w ustawie warunków przyznania takiego uprawnienia, wynikających z ustalonego stanu faktycznego sprawy. Wskazany mechanizm nabywania przez cudzoziemca uprawnienia oznacza, że fakt związania organu administracji podjętym w stosunku do strony rozstrzygnięciem nie stał na przeszkodzie temu, by za skuteczne nie można było uznać żądania udzielenia stronie ochrony w oparciu o uwzględnienie w nowym postępowaniu zmian odnoszących się nie tylko do relewantnych okoliczności faktycznych, ale też przepisów prawa. Prowadzi to do wniosku, że nie można zgodzić się z twierdzeniem Sądu I instancji (akceptującym stanowisko organu administracji), iż zmiana przepisów prawa, na podstawie których rozpatrywany był wniosek cudzoziemca o nadanie statusu uchodźcy, miała w sprawie charakter nieistotny. Nie może budzić wątpliwości, że wniosek skarżącego podlegał rozpoznaniu na podstawie przepisów ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony w brzmieniu zmienionym ustawą z dnia 18 marca 2008 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 70, poz. 416), a więc w stanie prawnym odmiennym od tego, w którym rozstrzygnięty został poprzedni wniosek cudzoziemca z 24 maja 2007 r. Uwzględnić w tym zakresie należało, że zmiana stanu prawnego polegała nie na zawężeniu, ale na rozszerzeniu - w stosunku do dotychczasowych przepisów - podstaw prawnych udzielania ochrony. Jest to związane z faktem, że zakres zastosowania art. 15 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, w brzmieniu nadany nowelą z 18 marca

2008 r., nie pokrywa się z zakresem ochrony wynikającym z udzielenia zgody na pobyt tolerowany na podstawie art. 97 ust.1 pkt 1 cyt. ustawy. Przesłance udzielenia ochrony uzupełniającej zapisanej w art. 15 ust. 3 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony (art. 15 lit. c dyrektywy kwalifikacyjnej 2004/83/WE) nadana została bowiem treść szersza od ochrony wynikającej z art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17 lutego 2009 r. w sprawie C-465/07, Meki Elgafaji, Noor Elgafaji przeciwko Staatssecretaris van Justitie, Zb. orz. 2009, s. I – 921, pkt 28), a to oznacza, że dokonywana poprzednio kontrola przesłanek objęcia cudzoziemca ochroną międzynarodową miała zakres ograniczony względem obowiązującego obecnie w tym zakresie standardu. Postępowanie w sprawie nadania statusu uchodźcy, o którym mowa w art. 23 ust. 1 ustawy, jest postępowaniem, którego przedmiotem jest udzielenie jednej z przewidzianych ustawą form ochrony, traktowanych równoważnie, niezależnie od wprowadzonej hierarchii (kolejności) uprawnień, które mogą zostać przyznane cudzoziemcom. Powoduje to, że zmiana warunków objęcia cudzoziemca jedną z powyższych form ochrony (ochrony uzupełniającej, pobytu tolerowanego), wprowadzona nowelą z dnia 18 marca 2008 r., stanowiła zmianę tego elementu, który składał się na podstawie prawną rozpatrywanej sprawy administracyjnej, co Sąd zobowiązany był wziąć pod uwagę oceniając, czy nowy wniosek został oparty na „tych samych podstawach”.

Sytuacja procesowa, jaka została ukształtowana w kontrolowanej sprawie poprzez wydanie przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania administracyjnego, uniemożliwia traktowanie za usprawiedliwiony drugi z zarzutów skargi kasacyjnej. Kwestia, czy doszło w sprawie do niezastosowania art. 97 ust. 1 pkt 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony wskutek nieuwzględnienia tego, że wydalenie skarżącego do kraju pochodzenia jest niewykonalne z przyczyn niezależnych od organu wykonującego decyzję o wydaleniu, na tym etapie sprawy nie może podlegać rozważeniu przez Sąd z uwagi na jej przedwczesność. Przedmiot skargi i oceny legalności działania organu administracji stanowiła decyzja umarzająca postępowanie. Zaistnienie warunków objęcia skarżącego jedną z form ochrony należy natomiast do zagadnień mieszczących się w merytorycznym rozpatrzeniu sprawy nadania statusu uchodźcy, do czego – na podstawie wniosku z 24 grudnia 2007 r. – jak dotąd nie doszło.

Wobec wykazanego naruszenia w postępowaniu przed Sądem I instancji prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o

udzielaniu cudzoziemcom ochrony, możliwe stało się, po uchyleniu zaskarżonego orzeczenia - na podstawie art. 188 p.p.s.a. - rozpoznanie skargi wniesionej przez skarżącego na decyzję Rady do Spraw Uchodźców z 23 marca 2009 r., utrzymującą w mocy decyzję Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z 3 lipca 2008 r. w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie o nadanie statusu uchodźcy. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zaskarżona decyzja Rady do Spraw Uchodźców oraz poprzedzająca ją decyzja organu I instancji naruszają powołane powyżej przepisy prawa materialnego wobec nieuprawnionego - na tle okoliczności faktycznych sprawy - uznania wniosku skarżącego za niedopuszczalny i na tej podstawie bezzasadnego umorzenia postępowania.

Uchylenie wyżej wymienionych decyzji powinno doprowadzić do merytorycznego rozpoznania wniosku skarżącego o udzielenie ochrony. Przy ocenie podstaw nadania skarżącemu statusu uchodźcy organ rozważy, czy zaistniały w sprawie nowe okoliczności (dotyczące sytuacji w kraju pochodzenia) wpływające na uzyskanie przez cudzoziemca statusu uchodźcy. W przypadku, gdy postępowanie wyjaśniające do tego rodzaju ustaleń nie będzie prowadzić, utrzymanie dotychczasowego rozstrzygnięcia wydanego w sprawie w zakresie, w jakim odmawia ono nadania stronie statusu uchodźcy, uzasadnione będzie związaniem organu decyzją ostateczną. Związanie to opierać się będzie na stwierdzeniu, że w chwili wydania decyzji poprzedniej okoliczności w niej przyjęte istniały (aspekt materialny prawomocności) i nie zachodzą podstawy do zmiany sytuacji prawnej cudzoziemca, skoro stanowisko przyjęte w orzeczeniu pozostaje aktualne ze względu na niezmienny stan faktyczny sprawy. W zakresie, w jakim ocenione miałyby zostać podstawy udzielenia skarżącemu ochrony uzupełniającej oraz zgody na pobyt tolerowany, zmiana stanu prawnego po wydaniu decyzji ostatecznej kreuje nową sprawę administracyjną. Wymaga ona zatem ponownego merytorycznego rozpoznania.

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

Naczelny Sąd Administracyjny nie orzekł w wyroku o przyznaniu pełnomocnikowi skarżącego 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.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Daniel *[Signature]*
sekretarz sądowy

4