

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 14 grudnia 2005 r.

II OSK 1081/05

Teza źródłowa

1. Konwencja Genewska o statusie uchodźców z dnia 28 lipca 1951 r. udziela ochrony także tym osobom, w stosunku do których przesłanki do nadania statusu uchodźcy powstały po opuszczeniu kraju pochodzenia (uchodźcy *sur place*).

Teza źródłowa

2. Zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego i kompetencjami organu II instancji (art. 138 k.p.a.), Rada do Spraw Uchodźców obowiązana jest ponownie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę, a nie ograniczyć się do kontroli decyzji organu I instancji i do oceny argumentów przedstawionych w odwołaniu.

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 14 grudnia 2005 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej N. L., od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2005 r. SA/Wa 261/05 ze skargi N. L. na decyzję Rady do Spraw Uchodźców z dnia 16 listopada 2004 r., w przedmiocie odmowy nadania statusu uchodźcy i stwierdzenia braku przesłanek do udzielenia zgody na pobyt tolerowany - 1) uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie; 2) zasądził od Rady do Spraw Uchodźców na rzecz N. L. 150 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Opis sprawy

Wyrokiem z 18.IV.2005 r. V SA/Wa 261/05 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę N. L. na decyzję Rady do Spraw Uchodźców z 16.XI.2004 r., w przedmiocie odmowy nadania statusu uchodźcy, stwierdzenia braku przesłanek do udzielenia zgody na pobyt tolerowany oraz nakazania opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu Sąd wskazał, że - zgodnie z art. 13 ustawy z 13.VI.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 128, poz. 1176 ze zm.) - status uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej nadaje się cudzoziemcowi, który spełnia warunki określone w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie 28.VII.1951 r. oraz w Protokole Nowojorskim dotyczącym statusu uchodźców, sporządzonym w Nowym Jorku 31.I.1967 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515, 516, 517, 518).

Stosownie do art. 1 lit. A pkt 2 Konwencji Genewskiej, uchodźcą jest osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych, przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa. Sąd podzielił stanowisko wynikające z zaskarżonej decyzji, iż cudzoziemiec nie spełnia warunków do uzyskania statusu uchodźcy. Cudzoziemiec w toku przesłuchania powoływał się głównie na wydarzenia, które miały miejsce w latach 70-ych i 80-ych. Nie jest uchodźcą osoba, która mieszka niepokojona przez władzę w kraju przez 10 lat, nie prowadzi żadnej działalności politycznej i nie należy do żadnej organizacji. Powołanie się przez skarżącego na panujący w Wietnamie brak wolności nie może stanowić podstawy ubiegania się o status uchodźcy. Złożenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy dopiero po 4 miesiącach pobytu w Polsce, w związku z zatrzymaniem skarżącego przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, dowodzi instrumentalnego potraktowania wniosku o nadanie statusu uchodźcy jako środka do zalegalizowania pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Nie są trafne również zarzuty błędnego przyjęcia braku podstaw do udzielenia cudzoziemcowi zgody na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 97 pkt 1 ustawy z 13.VI.2003 r. o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W myśl tego przepisu cudzoziemcowi udziela się zgody na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli jego wydalenie mogłoby nastąpić jedynie do kraju, w którym zagrożone byłoby prawo cudzoziemca do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, w którym mógłby zostać poddany torturom albo nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu, albo karaniu lub być zmuszony do pracy lub pozbawiony

prawa do rzetelnego procesu sądowego, albo być ukarany bez podstawy prawnej w rozumieniu Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie 4.XI.1950 r. Postępowanie administracyjne nie wykazało, aby zachodziło niebezpieczeństwo, o którym mowa w powyższym przepisie, w razie powrotu skarżącego do kraju pochodzenia.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku skarżący, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, podniósł naruszenie przepisów postępowania przez nieuzupełnienie materiału faktycznego celem ustalenia aktualnych stosunków politycznych, ekonomicznych i społecznych w Wietnamie i w konsekwencji naruszenia przez błędną wykładnię art. 97 ust. 1 ustawy o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz naruszenie art. 141 § 4 ustawy z 30.VIII.2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm. (dalej p.p.s.a.) przez nieustosunkowanie się w uzasadnieniu wyroku do wszystkich zarzutów zawartych w skardze. W uzasadnieniu zarzutów skargi kasacyjnej podniesiono, że z powodu współpracy ze środowiskami opozycyjnymi w Wietnamie, udziału w demonstracjach na rzecz demokracji i działalności opozycyjnej, skarżący był prześladowany fizycznie i psychicznie. Po przyjeździe do Polski nie zaprzestał działalności politycznej. Po powrocie do Wietnamu skarżącemu grozi prześladowanie. Sąd, z naruszeniem art. 141 § 4 p.p.s.a., nie odniósł się także do wszystkich zarzutów zawartych w skardze, a w szczególności nie dokonał analizy zarzutu zgłoszonego w pkt. 4 skargi i naruszenia przez organ II instancji art. 75 § 1 i art. 78 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Argumentacja

Skarga kasacyjna jest uzasadniona.

W skardze kasacyjnej trafnie podniesiono zarzut naruszenia przepisów postępowania, które to uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.).

1. W odwołaniu skierowanym do Rady do Spraw Uchodźców skarżący wniósł o dopuszczenie dowodu z przesłuchania w charakterze świadków: T. N. T. - prezesa Stowarzyszenia na rzecz Demokracji i Pluralizmu oraz Roberta K. - członka Stowarzyszenia, na okoliczności związane z działalnością Stowarzyszenia i udziału w nim skarżącego. Skarżący twierdził, że po opuszczeniu Wietnamu kontynuuje działalność polityczną i jest aktywnym działaczem Stowarzyszenia, dlatego powrót do kraju pochodzenia narazi go na prześladowania. Rada, podzielając ustalenia i oceny organu I instancji odnoszące się do braku wiarygodności skarżącego i istnienia przesłanek do nadania mu statusu uchodźcy albo udzielenia zgody na pobyt tolerowany, uznała, że „pisma Stowarzyszenia na rzecz Demokracji nie można uznać za wiarygodne” i że podtrzymuje opinię „o małej wiarygodności tego Stowarzyszenia”, którą wcześniej wyraziła w decyzji RdU 436-1/S/2004. Z tego też względu uznała za zbędne powoływanie Prezesa Stowarzyszenia na świadka.

Taka ocena dowodu, nawiasem mówiąc ograniczonego tylko do jednego ze zgłoszonych świadków, jest dowolna. Tak uzasadniona przez Radę odmowa dopuszczenia dowodu narusza powołane w uzasadnieniu skargi kasacyjnej przepisy: [art. 75](#) k.p.a., zgodnie z którym jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem oraz [art. 78](#) § 1 k.p.a., który stanowi, że żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy. Powyższe przepisy nakładają na organ administracji procesowy obowiązek przeprowadzenia postępowania dowodowego, by wyjaśnić sprawę, korzystając ze wszystkich możliwych dowodów, których przeprowadzenie nie jest sprzeczne z prawem oraz wprowadzają zasadę, że żądanie przeprowadzenia takiego dowodu należy uwzględnić, jeśli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy. Ocena materiału dowodowego należy do organu przeprowadzającego postępowanie, który w uzasadnieniu decyzji powinien wypowiedzieć się, co do dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Ocena wiarygodności dowodu nie może jednak nastąpić przed jego przeprowadzeniem.

Podniesione w odwołaniu okoliczności dla uzasadnienia wniosku dowodowego były istotne dla oceny przesłanek materialnych mających znaczenie dla rozpoznania sprawy. Należy bowiem zauważyć, że także działalność polityczna prowadzona po wyjeździe z kraju pochodzenia, może uzasadniać nadanie statusu uchodźcy. Konwencja Genewska dotycząca statusu uchodźców udziela ochrony także tym osobom, w stosunku do których przesłanki nadania statusu uchodźcy powstały po opuszczeniu kraju pochodzenia (uchodźcy *sur place*). Jakkolwiek te przesłanki najczęściej są związane ze zmianą sytuacji w kraju pochodzenia, nie można jednak wyłączyć innych zdarzeń, które są ściśle związane z osobą ubiegającą się o status uchodźcy i następują po opuszczeniu kraju pochodzenia (por. wyrok NSA z 14.II.2002 r. [V SA 1673/2001](#), ONSA 2003, z. 2, poz. 67).

Podobnie należy ocenić znaczenie takich zdarzeń dla udzielenia zgody na pobyt tolerowany. Zgodnie z [art. 97](#) pkt 1 ustawy z 13.VI.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania ostatecznej decyzji, cudzoziemcowi należało udzielić zgody na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli jego wydalenie mogłoby nastąpić jedynie do kraju, w którym zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, w którym mógłby zostać poddany torturom albo nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu, albo karaniu lub być zmuszony do pracy lub pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego, albo być ukarany bez

podstawy prawnej w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie 4.XI. 1950 roku (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 i 285 ze zm.).

Warto także przypomnieć, że w świetle [art. 5](#) dyrektywy 2004/83/WE Rady Unii Europejskiej, przyjętej 29.IV.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 zakresu przyznawanej ochrony (tzw. dyrektywa kwalifikacyjna), potrzeba udzielenia ochrony międzynarodowej może być oparta na wydarzeniach, które miały miejsce od momentu, gdy wnioskodawca opuścił państwo swego pochodzenia. Uzasadniona obawa prześladowania lub rzeczywiste ryzyko wystąpienia poważnej krzywdy mogą być oparte na działaniach, które były podejmowane przez wnioskodawcę od momentu, gdy wyjechał z kraju pochodzenia, w szczególności w przypadku, gdy działania te stanowią wyraz i kontynuację przekonań lub orientacji wnioskodawcy wyrażanych w państwie pochodzenia. Termin transpozycji dyrektywy upływa wprawdzie 10.X.2006 r., ale w odniesieniu do uchodźców *sur place*, prezentowane w dyrektywie stanowisko jest zbieżne z poglądem wyrażanym w dotychczasowym orzecznictwie.

Z powyższych względów nie można *a limine* wyłączyć znaczenia działalności skarżącego podejmowanych w Polsce i rzeczą organu II instancji była zatem szczegółowa analiza zgłoszonych dowodów. W każdym razie nie odpowiada wymogom standardów procedury administracyjnej ogólne stwierdzenie, wyrażone jeszcze przed przeprowadzeniem wnioskowanego dowodu, że Rada podtrzymuje opinię „o małej wiarygodności Stowarzyszenia”, którą wyraziła w innej decyzji (oznaczonej jako „RdU 436-1/S/2004”) i dlatego też nie jest celowe przesłuchiwanie świadka, a należy się domyślać, że „świadków”, ponieważ strona zgłosiła dwóch świadków. Nie przesądzając, czy w Wietnamie istnieje rzeczywiste zagrożenie dla skarżącego i czy podniesione okoliczności uniemożliwiają wydanie decyzji o wydaleniu, należy zauważyć, że powinny one stanowić przedmiot ustaleń w następstwie prawidłowo przeprowadzonego postępowania dowodowego.

2. Rola Rady do Spraw Uchodźców, w odróżnieniu od roli Sądu, nie ogranicza się do kontroli zgodności zaskarżonej decyzji z prawem. Zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego i kompetencjami organu II instancji ([art. 138](#) k.p.a.), Rada do Spraw Uchodźców obowiązana jest ponownie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę a nie ograniczyć się do kontroli decyzji organu I instancji i oceny argumentów przedstawionych w odwołaniu. Sąd I instancji, w razie stwierdzenia, że materiał dowodowy wymaga uzupełnienia, stwierdzając naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, powinien natomiast na podstawie [art. 145](#) § 1 pkt 1 c) p.p.s.a. uwzględnić skargę. Należy podkreślić, że Sąd orzeka na podstawie akt sprawy i nie przeprowadza postępowania dowodowego z wyłączeniem, w ściśle określonych warunkach, dowodu z dokumentu ([art. 106](#) § 3 p.p.s.a.). Braki w materiale dowodowym uniemożliwiają sądową weryfikację ustaleń i ocen zawartych w zaskarżonej decyzji i nie mogą zostać uzupełnione na etapie sądowej kontroli zgodności z prawem wydanej decyzji. Prawidłowo prowadzone postępowanie dowodowe wymaga jednak, by organy administracyjne wypełniały obowiązek wyczerpującego zebrania całego materiału dowodowego. Obowiązek ten oznacza, że organ nie tylko z własnej inicjatywy powinien gromadzić dowody konieczne do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy, ale także, by przeprowadził dowody wskazane przez stronę, jeżeli mają znaczenie dla sprawy. W rozstrzyganej sprawie, organ II instancji nie przesłuchując zgłoszonych świadków i antycypując brak wiarygodności świadków, naruszył również zasadę swobodnej oceny dowodów ([art. 80](#) k.p.a.), gdyż jako dowolne należy traktować ustalenia faktyczne znajdujące potwierdzenie w niekompletnym materiale dowodowym. Zarzut dowolności mógłby okazać się nieuzasadniony jedynie wówczas, gdyby ustalenia poczynione zostały na podstawie oceny pełnego materiału dowodowego, a więc przy podjęciu wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego do wydania decyzji odpowiadającej prawu.

Reasumując, zaskarżona decyzja naruszała przepisy postępowania ([art. 7](#), [art. 77](#) § 1 i [art. 80](#) k.p.a.), które to naruszenie mogło mieć wpływ na wynik sprawy, gdyż braki w materiale dowodowym uniemożliwiały sądową weryfikację ustaleń i ocen zawartych w skarżonej decyzji i nie mogły podlegać uzupełnieniu w toku postępowania sądowoadministracyjnego.

3. Zgodnie z [art. 141](#) § 4 p.p.s.a., uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jego wyjaśnienie. W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na decyzję Rady do Spraw Uchodźców skarżący podniósł, że organ I instancji naruszył [art. 107](#) § 3 k.p.a. przez niewskazanie w uzasadnieniu decyzji dowodów, które uznał za udowodnione, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności, przytaczając jedynie stan faktyczny i wywody prawne zaprezentowane przez organ I instancji. Uzasadnienie Sądu I instancji, z naruszeniem [art. 141](#) § 4 p.p.s.a., nie zawiera wyjaśnienia przyczyn nieuwzględnienia zarzutu skargi, że Rada do Spraw Uchodźców nie przeprowadziła postępowania dowodowego. Sąd I instancji oddalając skargę podtrzymał ocenę organów, że wyjaśnienia skarżącego nie są wiarygodne i stwierdził, że poczyniono prawidłowe ustalenia faktyczne, pomimo że wydając zaskarżoną decyzję Rada do Spraw Uchodźców naruszyła [art. 75](#) § 1, [art. 78](#) § 1 k.p.a.

Reasumując, zgłoszony zarzut skargi kasacyjnej w omówionym wyżej zakresie jest uzasadniony.

4. Istotą sądowej kontroli aktu administracyjnego jest sformułowanie zwrotu stosunkowego o zgodności lub niezgodności zaskarżonego aktu z normą prawną według stanu prawnego i faktycznego na dzień wydania decyzji. Nie można zatem podzielić uzasadnienia skargi kasacyjnej w części, w której uzasadniono zarzut naruszenia [art. 97](#) pkt 1 ustawy z 13.VI.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony

na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez zaniechanie uzupełnienia przez Sąd I instancji materiału dowodowego o sytuacji panującej w Wietnamie na dzień orzekania. Zgłoszony zarzut nie jest trafny. Sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, która jest sprawowana pod względem zgodności z prawem (art. 1 § 2 ustawy z 25.VII.2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269).

Ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w art. 133 § 1 przesądziła zasadę, że sąd administracyjny rozpoznaje sprawę według stanu faktycznego i prawnego istniejącego w chwili wydania zaskarżonego aktu i że tylko wyjątkowo, w ograniczonym zakresie, może prowadzić postępowanie dowodowe na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a.

Mając na uwadze powyższe, należało na podstawie art. 185 p.p.s.a. orzec jak w sentencji.