

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 11 maja 2006 r.

V SA/Wa 2616/05

Teza źródłowa

Przepis art. 87 ust. 5 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej /Dz. U. nr 128 poz. 1176 ze zm./, stanowi wprost, że „rozpoznanie odwołania od decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy z powodu oczywistej bezzasadności wniosku następuje w składzie jednoosobowym”. Jednakże dla stwierdzenia nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa nie wystarczy sama „oczywistość” naruszenia, lecz należy również wykazać „rażący” charakter tego naruszenia, dokonując oceny rażącego charakteru naruszenia przede wszystkim przez pryzmat skutków prawnych wywołanych przez decyzję, przy czym skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządnego państwa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie sprawy ze skargi Angela O. przy udziale Stowarzyszenia Praw Człowieka im. Haliny Nieć na decyzję Rady do Spraw Uchodźców z dnia 31 sierpnia 2005 r. (...) w przedmiocie odmowy nadania statusu uchodźcy oraz odmowy udzielenia zgody na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej - uchyla zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 2 sierpnia 2005 r. (...).

Uzasadnienie

Opis sprawy

Zaskarżoną decyzją z dnia 31 sierpnia 2005 r. Rada do Spraw Uchodźców utrzymała w mocy decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 2 sierpnia 2005 r. o odmowie nadania Angeli O., obywatelce Mołdowy, statusu uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej i nie udzieleniu zgody na pobyt tolerowany w RP.

W uzasadnieniu decyzji Rada podała, że w dniu 18 lipca 2005 r. Angela O. złożyła w Straży Granicznej w T. wniosek o nadanie statusu uchodźcy. Był to już drugi złożony przez nią wniosek o nadanie statusu, bowiem pierwszy raz wystąpiła o to w dniu 26 marca 2002 r. Oba wnioski posiadały takie samo uzasadnienie z przywołaniem trudnej sytuacji materialnej i rodzinnej wnioskodawczynie w Mołdawie, opuszczenie przez męża, brak pracy, konieczność znajdowania środków materialnych na utrzymanie czworga dzieci i starej matki. Pierwsze postępowanie zakończyło się decyzją Prezesa URIC z dnia 15 kwietnia 2002 r. o odmowie nadania jej statusu uchodźcy wobec oczywistej bezzasadności wniosku. Decyzja ta stała się ostateczną. W dniu 15 lipca 2005 r. upłynął termin zastosowanego wobec niej przez Sąd Rejonowy w L. (...) aresztu w celu wydalenia i wnioskodawczynie złożyła powtórny wniosek o status. Postanowieniem z dnia 2 sierpnia 2005 r. Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy (...) orzekł umieszczenie jej w Ośrodku Strzeżonym dla Cudzoziemców do dnia 15.10.2005 r. W sprawie jej Wojewoda Ś. w dniu 30 kwietnia 2004 r. wydał decyzję o wydaleniu z terytorium RP, która także stała się ostateczną.

Decyzją z dnia 2 sierpnia 2005 r. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców odmówił nadania wnioskodawczynie statusu uchodźcy w rozumieniu Konwencji Genewskiej sporządzonej dnia 28.07.1951 r. oraz Protokołu dotyczącego statusu uchodźców, sporządzonego w Nowym Jorku dnia 31.01.1967 r./Dz. U. 1991 nr 119 poz. 515 i 517/, powołując się nadto na art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Uznano bowiem, że w jej

przypadku nie wystąpiły okoliczności wskazujące na prześladowanie. Wnioskodawczyni nie udzielono zgody na pobyt tolerowany w Polsce.

Rada podniosła, że wnioskodawczyni zarówno we wnioskach jak i składając wyjaśnienia w dniu 27 lipca 2005 r. podała, że zamieszkuje w Mołdawie, nie ma wykształcenia, przyuczyła się do zawodu budowlańca i może pracować fizycznie. W Mołdawie nie znalazła pracy, opuścił ją mąż, pozostała z czworgiem małych dzieci i cała rodzina cierpieła głód i nędzę. Cyganie namówili ją do przyjazdu do Polski i trudniła się dla nich żebractwem w różnych miastach Polski. W Polsce miała sprawę karną o porzucenie dziecka. Motyw znalezienia stabilnych warunków życiowych dla wnioskodawczyni i dla jej dzieci jest zasadniczym zarówno w zeznaniach jak i w odwołaniu.

Reasumując, Rada do Spraw Uchodźców stwierdziła, że wnioskodawczyni jest emigrantem szukającym stabilnych warunków życiowych, których nie ma w kraju pochodzenia skutkiem trudnej sytuacji rodzinnej i materialnej. Nie była zaangażowana w żadną działalność polityczną, religijną czy społeczną. Organ I instancji uzyskał raport o sytuacji w Mołdawie w zakresie przestrzegania praw obywatelskich i praw człowieka, z którego wynika, iż Mołdowa zgodnie ze swoimi zobowiązaniami międzynarodowymi wywiązuje się z przestrzegania praw człowieka i obywatela oraz przestrzegania zasad praworządności. Rada uznała, że brak jest jakichkolwiek przesłanek do przyjęcia, że prawa obywatelskie wnioskodawczyni będą naruszone i stąd nie przysługuje jej ochrona z art. 97 pkt 1 ust. z ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP w postaci pobytu tolerowanego.

Powyższą decyzję Angela O. zaskarżyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w zakresie, w jakim utrzymano w mocy odmowę wyrażenia zgody na pobyt tolerowany. Decyzji tej zarzuciła rażące naruszenie prawa, a w szczególności art. 97 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, poprzez nie wzięcie pod uwagę oczywistych konsekwencji, polegających na naruszeniu art. 5 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w razie wydalenia jej do Mołdawii. Stwierdziła, że do naruszenia tego doszło wskutek pogwałcenia zasad postępowania administracyjnego, a w szczególności art. 7, art. 75 par. 2 i art. 78 par. 1 Kpa, przy czym naruszenia te w oczywisty sposób miały wpływ na wynik sprawy. Zarzuciła też, że decyzji brak również uzasadnienia prawnego i faktycznego przewidzianymi przepisami art. 107 par. 3 Kpa. Według skarżącej organ II instancji nie uzasadnił decyzji prawidłowo, a praktycznie w ogóle jej nie uzasadnił. Doszedł też do całkowicie błędnych wniosków w zakresie nieistnienia przesłanek do udzielenia jej zgody na pobyt tolerowany, opierając się na raporcie dotyczącym przestrzegania praw człowieka w Mołdawii, a konkretnie wyłącznie na wybiórczo dobranych przez Prezesa URiC fragmentach tego raportu, mówiących o prawnych regulacjach obowiązujących w Mołdawii. Ponadto skarżąca zarzuciła, że zarówno Prezes jak i Rada podkreślały ekonomiczne przyczyny jej emigracji, jednak skwapliwie pominęły fragmenty jej wypowiedzi, w których mówiła, iż stała się ofiarą handlu ludźmi i jest z ich strony zagrożona.

W odpowiedzi na skargę Rada do Spraw Uchodźców podtrzymała swoje stanowisko zawarte w motywach zaskarżonej decyzji i wniosła o oddalenie skargi w przedmiocie odmowy nadania statusu uchodźcy w RP.

Na rozprawie przed Sądem w dniu 11 maja 2006 r. pełnomocnik Rady do Spraw Uchodźców oświadczył, że zaskarżona decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa, ponieważ Rada orzekała w składzie trzyosobowym, zamiast jednoosobowego, właściwego do rozpoznania odwołania od decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy z powodu oczywistej bezzasadności wniosku, i wniósł o stwierdzenie jej nieważności.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Argumentacja

Zgodnie z art. 1 par. 1 i par. 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych /Dz. U. nr 153 poz. 1269/ oraz art. 3 par. 1 i 2 i art. 13 par. 1 i par. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi /Dz. U. nr 153 poz. 1270 ze zm./, wojewódzki sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, i stosuje środki określone w ustawie.

Ponadto, w myśl art. 134 par. 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd administracyjny I instancji rozstrzyga sprawę w granicach sprawy administracyjnej, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, co oznacza m.in., że sąd ma obowiązek rozpatrzyć sprawę rozstrzygniętą zaskarżoną decyzją z punktu widzenia zgodności z prawem całego postępowania administracyjnego /por. wyrok NSA z 26 maja 1998 II SA 915/97 i II SA 919/97 - OSP 1999 z. 4 poz. 79/. Podstawę orzekania przez ten sąd stanowi cały materiał dowodowy zgromadzony przez organy administracji w toku prowadzonego w danej sprawie postępowania, gdyż zgodnie z art. 133 par. 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd rozpoznaje sprawę na podstawie akt sprawy. W razie stwierdzenia, że materiał dowodowy wymaga uzupełnienia, stwierdzając naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, Sąd powinien na podstawie art. 145 par. 1 pkt 1 lit. „c” Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi uwzględnić skargę.

Rozpoznając sprawę w świetle powołanych wyżej kryteriów i badając pod tym względem zaskarżoną decyzję, Sąd uznał, że skargę należy uwzględnić.

W pierwszym rzędzie trzeba odnieść się do zgłoszonego przez pełnomocnika Rady do Spraw Uchodźców wniosku o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa polegającego na tym, że Rada do Spraw Uchodźców wydała tę decyzję orzekając w składzie trzyosobowym, zamiast jednoosobowego, właściwego do rozpoznania odwołania od decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy z powodu oczywistej bezzasadności wniosku.

W tym przypadku sam fakt naruszenia prawa w zasadzie jest jasny i oczywisty. Przepis art. 87 ust. 5 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej /Dz. U. nr 128 poz. 1176 ze zm./, do którego nawiązuje zgłoszony przez pełnomocnika organu wniosek, stanowi bowiem wprost, że „rozpoznanie odwołania od decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy z powodu oczywistej bezzasadności wniosku następuje w składzie jednoosobowym”.

Jednakże dla stwierdzenia nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa nie wystarczy sama „oczywistość” naruszenia, lecz należy również wykazać „rażący” charakter tego naruszenia, dokonując oceny rażącego charakteru naruszenia przede wszystkim przez pryzmat skutków prawnych wywołanych przez decyzję, przy czym skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządnego państwa. /por. np. wyrok NSA z dnia 9 lutego 2005 r., OSK 1134/04 - Lex nr 165717/.

W przypadku zaskarżonej decyzji Sąd nie stwierdził, aby naruszenie przez Radę do Spraw Uchodźców przepisu art. 87 ust. 5 miało charakter rażący w rozumieniu art. 156 par. 1 pkt 2 Kpa i by mogło skutkować stwierdzeniem nieważności wydanej przez nią decyzji, zwłaszcza gdy się zważy, że zgodnie z ww. ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony (...) Rada do Spraw Uchodźców jest organem właściwym do rozpatrywania odwołań od decyzji Prezesa Urzędu w sprawach o nadanie lub pozbawienie statusu uchodźcy /art. 81 ust. 1/, a więc organem właściwym w przedmiotowej sprawie, oraz że ustawa ta jako zasadę przyjmuje, iż Rada orzeka w składach trzyosobowych /art. 87 ust. 1/.

Jednocześnie Sąd uznał, że w przypadku zaskarżonej decyzji doszło do naruszenia przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Należy bowiem zauważyć, że niezależnie od tego, że Rada do Spraw Uchodźców orzekała w składzie trzyosobowym, to przede wszystkim utrzymała ona w mocy decyzję organu I instancji wydaną na podstawie art. 14 ust. 1 pkt 1 i 2 ww. ustawy, tj. orzekającą o odmowie nadania statusu uchodźcy z powodu „oczywistej bezzasadności” wniosku, podczas gdy jako materialnoprawna podstawa decyzji Rady wskazany został przepis art. 15 ust. 1 pkt 1, dotyczący odmowy nadania statusu uchodźcy z powodu /”zwykłego”/ nie spełnienia warunków określonych w Konwencji Genewskiej i Protokole Nowojorskim.

Świadczy to, w ocenie Sądu, o wadliwości działania Rady jako organu odwoławczego, który poza funkcją kontrolną sprawuje również funkcję rozpoznawczą, a zatem powinien także rozpatrzyć sprawę na nowo, skorygować ewentualne błędy organu pierwszej instancji i w sposób właściwy to uzasadnić, działając przy tym wnikliwie, zaś przy dokonywaniu ocen uwzględniać całokształt zebranego w sprawie materiału dowodowego. Owych wymogów decyzja Rady nie spełnia.

Jeśli natomiast chodzi o decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, która została utrzymana w mocy ww. decyzją Rady do Spraw Uchodźców, na wstępie należy stwierdzić, iż Sąd podzielił wyrażone w tej decyzji stanowisko Prezesa Urzędu co do oczywistej bezzasadności złożonego przez Angelę O. wniosku o nadanie jej statusu uchodźcy na terytorium RP, aczkolwiek zwraca uwagę, że uzasadniając

tę decyzję Prezes Urzędu skoncentrował się bardziej na wykazaniu braku „konwencyjnych” przesłanek do nadania Angeli O. statusu uchodźcy w rozumieniu ww. Konwencji i Protokołu, niż na wykazaniu, że jej wniosek jest bezzasadny w sposób oczywisty. Uchybienie to nie miało jednak wpływu na wynik sprawy.

Natomiast o uchyleniu tej decyzji przesądziły niepełne i wadliwe poczynione przez organ I instancji ustalenia i oceny dotyczące określonych w art. 97 /pkt 1-4/ ww. ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony (...) przesłanek warunkujących udzielenie zgody na pobyt tolerowany na terytorium RP, w szczególności tych przesłanek, które odwołują się do takich okoliczności jak zagrożenie „bezpieczeństwa osobistego” czy też groźby „poniżającego traktowania” cudzoziemki w Mołdowie, tj. kraju, do którego miałyby nastąpić jej wydalenie, w kontekście podnoszonych przez skarżącą okoliczności, że stała się ona ofiarą „handlu ludźmi” i zmuszana była do żebractwa /niekiedy wraz z chorym małoletnim synem/.

Prezes Urzędu uzasadniając odmowę udzielenia Angeli O. zgody na pobyt tolerowany powołał się /str. 4 uzasadnienia/ na opracowanie Zespołu ds. Informacji o Krajach Pochodzenia URiC, z którego m.in. wynika, że w 1997 r. Mołdowa „ratyfikowała Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r., która została uznana za najbardziej efektywny traktat międzynarodowy w dziedzinie ochrony praw człowieka” i że zgodnie ze swoimi zobowiązaniami międzynarodowymi wywiązuje się z przestrzegania praw człowieka i obywatela oraz przestrzegania zasad praworządności. Jednakże całkowicie zaniechał jakiegokolwiek zindywidualizowanej oceny, czy i na ile realna byłaby wynikająca zarówno z tej Konwencji, jak i z konstytucji Mołdowy instytucjonalna ochrona „bezpieczeństwa osobistego” skarżącej i jej dzieci i czy groziłoby jej „poniżające traktowanie” czy to ze strony społeczności romskiej, czy mołdawian, w przypadku jej powrotu do Mołdowy.

Przed wszystkim jednak należy zauważyć, że załączony do akt fragment ww. opracowania Zespołu ds. Informacji o Krajach Pochodzenia URiC /zwanego przez Radę „raportem o sytuacji w Mołdowie (...)”, na którym oparł się Prezes Urzędu uzasadniając odmowę udzielenia Angeli O. zgody na pobyt tolerowany, kończy się zdaniem: „Handel kobietami był poważnym problemem /zob. Sekcja 6.f./”.

Jednakże załączony do akt sprawy fragment kończy się na „Sekcji 5 Dyskryminacja oparta na rasie, płci, religii, niepełnosprawności, języku lub statusie społecznym”, a „Sekcja 6.f.” ani nie została dołączona, ani nawet nie omówiono jej treści, co powoduje, że w tym zakresie decyzja organu I instancji nie tylko nasuwa istotne wątpliwości co do prawidłowości dokonanych przez organ ustaleń i nie poddaje się kontroli Sądu, lecz również czyni zasadnym zarzut skarżącej, że organ posłużył się tym opracowaniem /raportem/ w sposób wybiórczy.

Przy ponownym rozpatrywaniu sprawy, organ powinien więc raz jeszcze przeanalizować przedłożony przez skarżącą wniosek, uwzględniając przedstawione wyżej uwagi i wskazania w szczególności dotyczące pobytu tolerowanego i dokonać oceny, czy w kontekście określonych w art. 97 ww. ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony (...) przesłanek podnoszone przez skarżącą okoliczności i jej twierdzenia, że stała się ofiarą handlu ludźmi są uzasadnione i wiarygodne i czy wymaga ona ochrony poprzez udzielenie jej zgody na pobyt tolerowany na terytorium RP, czy też nie.

Przy dokonywaniu tej oceny organ winien również uwzględnić wskazane w art. 7 Kpa przesłanki obligujące organy administracji publicznej do uwzględniania z urzędu zarówno interesu społecznego, jak i słusznego interesu skarżącej oraz jej dzieci.

Kierując się powyższymi względami, Sąd na podstawie art. 145 par. 1 pkt 1 lit. „c”, art. 135, oraz art. 152 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi /Dz. U. nr 153 poz. 1270 ze zm./ orzekł jak w sentencji wyroku.