

V SA 708/99 - Wyrok NSA

Data orzeczenia

1999-08-26 orzeczenie prawomocne

Sąd

NSA w Warszawie (przed reformą)

TEZY

Kodeks postępowania administracyjnego ani ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach /Dz.U. 1997 nr 114 poz. 739/ nie uzasadnia odmowy nadania cudzoziemcowi, który złożył wniosek o nadanie statusu uchodźcy z uchybieniem terminów określonych w art. 37 ustawy o cudzoziemcach, statusu uchodźcy.

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu skargi Ivana S. na decyzję Rady do Spraw Uchodźców z dnia 1 kwietnia 1999 r. (...) w przedmiocie odmowy nadania statusu uchodźcy uchyla zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 stycznia 1999 r.; (...).

UZASADNIENIE

Pan Ivan S., obywatel B., narodowości tureckiej we wniosku skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 stycznia 1999 r. wniósł o nadanie statusu uchodźcy. We wniosku oraz podczas przesłuchania w charakterze strony podał, że z powodu swej narodowości nie mógł w B. znaleźć pracy i nie mógł utrzymać rodziny.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z dnia 19 stycznia 1999 r. odmówił nadania wnioskodawcy statusu uchodźcy w rozumieniu Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. oraz Protokołu dotyczącego statusu uchodźców sporządzonego w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. /Dz.U. 1991 nr 119 poz. 515 i 517/. W uzasadnieniu stwierdzono, że wnioskodawca przekroczył granicę w dniu 20 września 1998 r., a zatem wniosek został złożony po upływie 4 miesięcy od daty przekroczenia granicy. Należało zatem uznać, że wniosek został złożony z uchybieniem 14 dniowego zawitego terminu określonego w art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach /Dz.U. nr 114 poz. 739/.

W odwołaniu od powyższej decyzji Ivan S. podniósł, że organ podejmujący decyzję w I instancji nie zbadał okoliczności, które uzasadniały przyznanie mu nadanie statusu uchodźcy. Strona powołała także pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 1998 r. V SA 192/98, z którego wynika, że nadanie statusu uchodźcy nie jest uzależnione od zachowania terminu do złożenia wniosku.

Rada do Spraw Uchodźców decyzją z dnia 1 kwietnia 1999 r. nie uwzględniła odwołania i podtrzymała stanowisko zawarte w uzasadnieniu decyzji I instancji. W uzasadnieniu decyzji zaakcentowano, że wnioskodawca naruszył art. 37 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, zobowiązujący do złożenia wniosku podczas przekraczania granicy z wyjątkami przewidzianymi w ust. 2 - 4 tegoż artykułu. Ivan S. nie uprawdopodobnił, że niezłożenie wniosku podczas przekraczania granicy nastąpiło z powodu uzasadnionej obawy o życie lub zdrowie, a z akt sprawy nie wynika również, że złożył wniosek o status uchodźcy w związku z zaistnieniem w jego kraju pochodzenia okoliczności uzasadniających nadanie mu statusu uchodźcy /przesłanka z art.

37 ust. 4 powołanej ustawy o cudzoziemcach/. Terminy określone w art. 37 ustawy o cudzoziemcach mają charakter procesowy, ale w niniejszej sprawie strona z wnioskiem o przywrócenie nie wystąpiła. W tej sytuacji stwierdzić należy, że wniosek został złożony z naruszeniem prawa. Domniemywać przy tym należy, że zapisy art. 37 w związku z art. 42 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach, wyrażają wolę ustawodawcy do stwierdzenia, że cudzoziemiec, który nie złoży wniosku o nadanie statusu uchodźcy w terminach i trybie określonym w art. 37 ustawy, okazuje brak zainteresowania uzyskaniem ochrony ze strony Rzeczypospolitej Polskiej, a więc nie posiada uzasadnionej obawy prześladowania, tj. nie spełnia ustawowych kryteriów nadania statusu uchodźcy.

Za chybiony uznać należy podniesiony w odwołaniu zarzut zaniechania wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności faktycznych sprawy i braku właściwego uzasadnienia decyzji. Organ I instancji wyjaśnił wszystkie niezbędne do podjęcia decyzji okoliczności sprawy i zgodnie z ustalonym stanem faktycznym przytoczył je w uzasadnieniu. Nie naruszył więc przepisów postępowania, a w szczególności art. 7 i art. 107 par. 3 Kpa.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Ivan S. podniósł, że odmowa nadania statusu uchodźcy może nastąpić wyłącznie po ustaleniu, czy zostały spełnione przesłanki wskazane w Konwencji Genewskiej. Niezachowanie terminu do złożenia wniosku przewidzianego w art. 37 ustawy o cudzoziemcach nie jest przesłanką negatywną uzasadniającą odmowę nadania statusu.

W odpowiedzi na skargę Rada do Spraw Uchodźców wniosła o jej oddalenie podtrzymując uzasadnienie zawarte w zaskarżonej decyzji. Uzasadniając swoje stanowisko Rada dodatkowo zaakcentowała, że niezachowanie ustawowo określonego terminu powoduje bezskuteczność czynności strony. Ustawodawca nie określił konsekwencji naruszenia terminu, dlatego nieskuteczność czynności powoduje podjęcie decyzji odmawiającej nadanie statusu uchodźcy na podstawie art. 42 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach. Taka wykładnia ma także uzasadnienie historyczne, gdyż archetyp instytucji azylu polega na tym, że zagrożony przed prześladowaniem uciekając do bezpiecznego terytorium natychmiast artykułował swoją potrzebę uzyskania ochrony przed prześladowcą. Intencją ustawodawcy było wprowadzenie przesłanki o charakterze procesowym, która staje się "(...) elementem kreującym decydującą przesłankę o charakterze materialnym (...)". W odpowiedzi na skargę zaakcentowano także, że strony Konwencji mają swobodę kształtowania procedury nadawania statusu uchodźcy.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył:

Skarga jest uzasadniona.

Po pierwsze, powołany w podstawie prawnej decyzji Rady do Spraw Uchodźców art. 37 ustawy o cudzoziemcach reguluje termin złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy. Regułą jest, że wniosek o nadanie statusu uchodźcy składa się podczas przekraczania granicy. Cudzoziemiec, który uprawdopodobni, że nie złożył wniosku podczas przekraczania granicy wskutek uzasadnionej obawy o swoje życie lub zdrowie, powinien go złożyć w terminie 14 dni od przekroczenia granicy. W przypadku nielegalnego przybycia wniosek powinien zostać złożony niezwłocznie po przekroczeniu granicy. Cudzoziemiec, który dopiero przebywając na terytorium Polski dowiedział się o zaistnieniu w kraju jego pochodzenia okoliczności uzasadniających wniosek powinien wniosek złożyć w terminie 14 dni od uzyskania wiadomości o tych okolicznościach pod warunkiem, że przebywał w Polsce legalnie.

Na wstępie należy rozważyć charakter wskazanych wyżej terminów. Uznanie, że mają charakter materialny uzasadnia wniosek, że ustawodawca wprowadził dodatkową w stosunku do wymogów Konwencji Genewskiej przesłankę o charakterze materialnoprawnym do uzyskania statusu uchodźcy. Uznanie natomiast, że terminy te mają charakter procesowy implikuje zagadnienie skutków w razie ich uchybienia.

Terminy określone w art. 37 ustawy o cudzoziemcach nie mają cech terminów materialnych. Na charakter procesowy wskazuje nie tylko przedmiot regulacji zawartej w art. 37, który dotyczy wszczęcia postępowania, a zatem zagadnienia ściśle procesowego, ale także umiejscowienie przepisu i długość terminów. Przesłanki materialnoprawne statusu uchodźcy są uregulowane w art. 32 i art. 42 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach, natomiast art. 33 i następne dotyczą zagadnień procesowych. Podobnie długość terminów - jednocześnie z przekroczeniem granicy i 14 dni - przemawia za tym, że mamy do czynienia z krótkimi terminami procesowymi w odróżnieniu od zwykle znacznie dłuższych materialnych, albowiem skutkują one utratą prawa. Wykładnia, że przepisy wskazane w art. 37 mają charakter materialny prowadziłyby do konkluzji o wprowadzeniu ustawą o cudzoziemcach dodatkowych warunków uznania za uchodźcę w stosunku do tych, które przewiduje Konwencja Genewska dotycząca uchodźców.

W doktrynie terminy procesowe są klasyfikowane w zależności od przyjętego kryterium i ich charakterystycznych cech, które winny zostać w klasyfikacji szczególnie zaznaczone. Odróżnia się zatem terminy do dokonania czynności procesowych przez organ i strony lub uczestników postępowania /B.Adamiak, J.Borkowski, Wydawnictwo Prawnicze PWN 1996 r., str. 122-123/. Dokonanie czynności procesowych przez strony powinno następować w terminach ustawowych pod rygorem bezskuteczności czynności. Terminy dokonania czynności procesowej przez stronę, które ustanowił ustawodawca, ze swej istoty mają charakter prekluzyjny /zawity/ i nie mogą być przedłużane, a jedynie w określonych sytuacjach przywracane. Terminy także podzielono /por. M.Szubiakowski, M.Wierzbowski, A.Wiktorowska, Postępowanie administracyjne, C.H.Beck 1996, str. 92-95/ na bezwzględnie oznaczone i terminy względnie oznaczone. Te pierwsze charakteryzuje ściśle określony upływ czasu wyrażony w dniach, miesiącach, czy latach. W zależności od tego, kto wprowadził termin, wyróżniamy terminy ustawowe, gdy o długości terminu zdecydował wprost ustawodawca, i terminy wyznaczone, określane przez organ. W zależności od skutków, wyróżniamy terminy zwykle /porządkowe, instrukcyjne/, terminy zawite /prekluzyjne/ i terminy przedawniające. Terminy zwykle /instrukcyjne/ to z reguły terminy wyznaczone przez organ i ich uchybienie nie powoduje w zasadzie żadnych negatywnych skutków. Terminy ustawowe nie są jednak nigdy terminami zwykłymi. Zważywszy na powołaną wyżej klasyfikację i stosowane kryteria terminy określone w art. 37 ust. 1 i ust. 2 są terminami ustawowymi i bezwzględnie oznaczonymi /"podczas przekraczania granicy" i 14 dni/, mają charakter zawity, gdyż zostały wprowadzone przez ustawodawcę /a zatem nie są terminami zwykłymi czyli porządkowymi, które ustanawia organ/ i podlegają przywróceniu w warunkach określonych w kodeksie postępowania administracyjnego. Należy w tym miejscu także zaznaczyć, że podane w art. 34 ust. 2 okoliczności polegające na obawie o życie i zdrowie nie są przesłankami do przywrócenia terminu, gdyż ich zaistnienie upoważnia cudzoziemca do złożenia wniosku nie przy przekraczaniu granicy ale w terminie 14 dni od jej przekroczenia. Przesłanki i zasady przywracania terminów procesowych zostały natomiast określone w art. 58 i art. 59 Kpa.

W zaskarżonej decyzji Rada do Spraw Uchodźców stwierdziła, że terminy mają charakter procesowy ale jednocześnie utrzymując decyzję Ministra w mocy uznała, że uchybienie terminowi do złożenia wniosku wywołuje skutki materialnoprawne. W odpowiedzi na skargę wprost stwierdzono, że terminy określone w art. 37 ustawy o cudzoziemcach kreują przesłankę o charakterze materialnym. Organy obu instancji powołały przy tym w podstawie prawnej art. 42 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach, który uzasadnia odmowę nadania statusu uchodźcy. Należy wyraźnie jednak stwierdzić, że w świetle powyższego przepisu złożenie wniosku z uchybieniem terminu nie stanowi przesłanki odmowy nadania statusu uchodźcy.

Po drugie, należy rozważyć także zasadność poglądu o "bezskuteczności czynności procesowej" w postaci złożenia wniosku z uchybieniem terminu. Takie stanowisko wyrażone zostało w decyzji I instancji i odpowiedzi na skargę, w której stwierdzono, że organy podejmujące decyzje winny "(...) dać wyraz nieskuteczności czynności prawnej spowodowanej przekroczeniem ustawowego terminu odpowiednim aktem administracyjnym". Z kontekstu cytowanego fragmentu odpowiedzi na skargę wynika, że pod pojęciem "czynności prawnej" rozumiano czynność procesową polegającą na złożeniu wniosku o nadanie statusu uchodźcy.

W związku z poruszaną kwestią należy na wstępie poczynić uwagę natury ogólnej. Organy administracyjne mogą "dać wyraz" naruszeniu przepisu prawa w taki sposób i w takim tylko zakresie, w jakim wynika to z przepisu prawa, to jest z ustawy o cudzoziemcach lub kodeksu postępowania administracyjnego. Przepisy ustawy o cudzoziemcach nie określają konsekwencji prawnych uchybienia terminom do złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy. Zagadnienie uchybienia terminu do złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy nie zostało także uregulowane w wydanym na podstawie art. 93 ustawy o cudzoziemcach rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu postępowania oraz wzorów dokumentów w sprawach cudzoziemców /Dz.U. 1998 nr 1 poz. 1/. Kodeks postępowania administracyjnego, który stosuje się odpowiednio na podstawie art. 76 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach także nie zawiera w tym zakresie odpowiedniej regulacji, a w szczególności brak jest podstawy do stwierdzenia, które zawarto w decyzji organu I instancji, a mianowicie, że "przedmiotowy wniosek został złożony z naruszeniem prawa". Kodeks postępowania administracyjnego w pewnych ściśle określonych sytuacjach reguluje skutki uchybienia terminu, przykładowo w art. 134 Kpa w odniesieniu do odwołania wniesionego po terminie. Brak jest jednak podstaw prawnych, by przepis odnoszący się do odwołań stosować także do wniosków o wszczęcie postępowania. Przepisy dotyczące odwołań stosuje się wprawdzie do innych instytucji procesowych, ale tylko wówczas, gdy wynika to wyraźnie z woli ustawodawcy /art. 144 Kpa/. Analizując postanowienia kodeksu postępowania administracyjnego można wyprowadzić wniosek, że każdy wniosek wszczyna postępowanie administracyjne.

W sprawach wszczynanych na wniosek postępowanie uważa się za wszczęte z chwilą złożenia wniosku /art. 61 par. 3 Kpa/. Po trzeciej, dla oceny, czy terminy określone w art. 37 ustawy o cudzoziemcach mogą powodować skutki w sferze praw podmiotowych cudzoziemca do nadania statusu uchodźcy należy rozważyć znaczenie Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców dla wewnętrznego porządku prawnego. Należy na wstępie zaznaczyć, że praktyczny problem stosowania Konwencji Genewskiej w relacji do prawa wewnętrznego powstał dopiero z chwilą wejścia w życie nowej ustawy o cudzoziemcach z dnia 25 czerwca 1997 r., gdyż obowiązująca poprzednio ustawa z dnia 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach /Dz.U. 1992 nr 7 poz. 30/ regulowała w niewielkim zakresie wyłącznie kwestie proceduralne związane z postępowaniem w sprawie nadania statusu uchodźcy i w art. 10 ust. 3 odsyłała wprost do Konwencji.

Polska związała się Konwencją Genewską w następstwie przystąpienia /art. 39 ust. 3 Konwencji/. Przystąpienie jest samodzielną i niezależną od innych sposobów formą wyrażenia zgody państwa na związanie się traktatem - Artykuł 15 Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów sporządzonej w Wiedniu 23 maja 1969 r. /Dz.U. 1990 nr 74 poz. 439/. Forma przystąpienia, jako właściwa dla związania się Konwencją, została także wskazana w jej treści /art. 39 ust. 3 Konwencji Genewskiej/.

Oświadczenie o przystąpieniu Polski do Konwencji zostało złożone przez Prezydenta w dniu 2 września 1991 r., natomiast w dniu 26 listopada zostało złożone oświadczenie rządowe w sprawie przystąpienia do Konwencji i złożenia w dniu 27 września 1991 r. Sekretarzowi Generalnemu ONZ dokumentu przystąpienia. Oświadczenia Prezydenta, Rządu oraz treść Konwencji zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw z 1991 roku pod pozycjami 515 i 516. Należy wyraźnie zaznaczyć, że akt przystąpienia nie jest tożsamy z ratyfikacją, chociaż dokonany przez głowę państwa jej odpowiada. W przypadku przystąpienia stosuje się analogiczną procedurę jak przy ratyfikacji, dlatego w doktrynie akcentuje się, że polski dokument przystąpienia, wydany przez prezydenta, ma formę zbliżoną do dokumentu ratyfikacyjnego /M.Frankowska, Prawo traktatów, 1997, str. 92/. Dla wewnętrznego porządku prawnego jednak sposób w jaki formalnie państwo wiąże się umową ma istotne znaczenie. Wyrażany jest przy tym pogląd, że o pozycji umowy międzynarodowej w systemie prawnym państwa decyduje porządek konstytucyjny istniejący w czasie zawarcia umowy z zastrzeżeniem, że możliwa jest zmiana pozycji traktatu w krajowym systemie prawnym w wyniku późniejszej zmiany porządku konstytucyjnego /P.Daranowski, Miejsce międzynarodowych umów o prawach człowieka w systemie prawa polskiego i w orzecznictwie sądowym, w: Podstawowe prawa jednostki i ich ochrona sądowa, Wydawnictwo Sejmowe 1997, str. 243/. W chwili przystąpienia Polski do

Konwencji Genewskiej nie istniała norma prawna, która regulowałaby miejsce zobowiązań międzynarodowych w systemie prawa polskiego. Orzecznictwo pod rządem wówczas obowiązującej Konstytucji z 1952 roku podlegało ewolucji. Po roku 1989 w praktyce sądowej przeważały poglądy o możliwości stosowania na równi z ustawą ratyfikowanych za zgodą parlamentu i ogłoszonych w Dzienniku Ustaw umów międzynarodowych, które obowiązują *ex proprio vigore* i stają się częścią krajowego porządku prawnego. W niektórych orzeczeniach formułowano nawet tezę o pierwszeństwie ratyfikowanych umów międzynarodowych nad normami prawa krajowego /analiza w tym zakresie orzecznictwa sądowego w: P.Daranowski, Miejsce międzynarodowych umów o prawach człowieka w systemie prawa polskiego i w orzecznictwie sądowym, w: Podstawowe prawa jednostki i ich ochrona sądowa, Wydawnictwo Sejmowe 1997, str. 244- 250/. Należy podkreślić, że sądy wypowiadając się o zakresie stosowania prawa międzynarodowego odnosiły się do umów ratyfikowanych, a nie tych, które wiązały Polskę wskutek innego aktu niż ratyfikacja. Obowiązująca od dnia 17 października 1997 r. Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r. /Dz.U. nr 78 poz. 483/ w art. 87 stanowiąc o źródłach prawa odnosi się wyłącznie do ratyfikowanych umów międzynarodowych. Podobnie art. 241 Konstytucji regulując pozycję umów, które zawarto przed wejściem w życie Konstytucji odnosi się wyłącznie do umów ratyfikowanych. W konsekwencji brak jest podstaw do stosowania powyższych przepisów konstytucyjnych /art. 87 i następnie w Rozdziale III oraz art. 241/ do Konwencji Genewskiej, która nie została ratyfikowana. Powyższe nie oznacza jednak, że Konwencja Genewska nie podlega stosowaniu przez organy administracji i Naczelny Sąd Administracyjny. Konstytucja w art. 9 wprowadza generalną normę o zasadzie przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego. W nauce prawa konstytucyjnego podkreśla się, że powyższa norma stanowi dyrektywę dla organów państwa, by tworzone akty prawa wewnętrznego były zgodne z całym prawem międzynarodowym i by przez odpowiednią wykładnię prawa wewnętrznego zapewnić w jak największym stopniu jego zgodność z treścią prawa międzynarodowego. Wskazuje się także na możliwość bezpośredniego stosowania art. 9 Konstytucji przez sądy także w stosunku do innych źródeł prawa międzynarodowego /Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r., pod red. J.Bocia, str. 33/. Niezależnie należy podnieść, że prawo cudzoziemca do przyznania statusu uchodźcy zgodnie z wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi zostało określone w art. 56 ust. 2 Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że charakter wiążącej umowy międzynarodowej ma Konwencja Genewska dotycząca statusu uchodźcy. Prawo do przyznania statusu uchodźcy w takim zakresie w jakim przyznaje je Konwencja Genewska nabiera zatem charakteru uprawnień konstytucyjnego, które podlegać może ograniczeniu tylko na podstawie ustawy i wyłącznie z przyczyn podanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Konkludując, ustawa nie może ograniczać w sposób dowolny prawa do ustalenia statusu uchodźcy osoby, które spełnia wymogi określone w Konwencji. Wykładnia, która prowadziłaby do uznania, że art. 37 ustawy o cudzoziemcach kreuje dodatkową przesłankę materialną dla nadania statusu uchodźcy narusza nie tylko Konwencję Genewską ale i Konstytucję. Nie można nadawać znaczenia normie prawnej rangi ustawowej, która narusza przepis konstytucyjny. W konsekwencji nie można podzielić interpretacji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rady do Spraw Uchodźców, że złożenie wniosku z uchybieniem terminu określonego w ustawie o cudzoziemcach stanowi przeszkodę do rozpoznania merytorycznego wniosku. Należy natomiast zgodzić się ze stanowiskiem organów obu instancji, że Konwencja pozostawia swobodę regulacji trybu decydowania w sprawach uznania cudzoziemca za uchodźcę. Organy jednak uznały, że uchybienie terminu wywołuje skutki nie tylko procesowe ale i materialnoprawne.

Reasumując, kodeks postępowania administracyjnego ani ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach nie uzasadnia odmowy nadania cudzoziemcowi, który złożył wniosek o nadanie statusu uchodźcy z uchybieniem terminów określonych w art. 37 ustawy o cudzoziemcach, statusu uchodźcy. Istnienia przesłanek odmowy nadania statusu uchodźcy nie można także domniemywać z faktu, że wniosek nie został złożony w terminie.

Z tych względów należało na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 1, ust. 2 pkt 1 i 3 i art. 55 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym /Dz.U. nr 74 poz. 368 ze zm./ orzec jak w sentencji.