

V SA 1673/01 - Wyrok NSA

Data orzeczenia

2002-02-14 orzeczenie prawomocne

Sąd

NSA w Warszawie (przed reformą)

Sędziowie

Wasilewska Barbara /przewodniczący/

Chlebny Jacek /sprawozdawca/

Myślińska Maria

Symbol z opisem

627 Cudzoziemcy, repatrianci, nabycie nieruchomości przez cudzoziemca

Hasła tematyczne

Cudzoziemcy

Administracyjne postępowanie

Powołane przepisy

Dz.U. 1991 nr 119 poz. 515 art. 1 ust. A pkt 2, art. 1 ust. D

Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r.

Dz.U. 1990 nr 74 poz. 439 art. 31

Konwencja Wiedeńska o Prawie Traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r.

Dz.U. 2000 nr 98 poz. 1071 art. 7, art. 77

Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 października 2000 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego.

Publikacja w u.z.o.

ONSA 2003 2 poz. 67

TEZY

1. Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. /Dz.U. 1991 nr 119 poz. 515/ 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.

2. Nie można domagać się ustalenia statusu uchodźcy na podstawie Artykułu 1 ust. A pkt 2 Konwencji Genewskiej, gdy jest możliwa realizacja ochrony na podstawie art. 1 ust. D Konwencji. Zwrot zawarty w zdaniu pierwszym Artykułu 1 ust. D Konwencji "aktualnie korzystają z ochrony lub pomocy" odnosi się do tych Palestyńczyków, którzy mogli korzystać z ochrony w dniu sporządzenia Konwencji, to jest w dniu 28 lipca 1951 r., oraz do ich krewnych w linii prostej urodzonych po tej dacie, jeśli pozostają pod mandatem UNRWA. "Ochrona lub pomoc" dla Palestyńczyków jest świadczona tylko na terenach objętych mandatem UNRWA, wobec czego wyłączenie stosowania Konwencji Genewskiej odnosi się tylko do tych Palestyńczyków, którzy stale przebywają na tym obszarze.

## SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu sprawy ze skargi Bassama Al-R. na decyzję Rady do Spraw Uchodźców z dnia 24 kwietnia 2001 r. (...) w przedmiocie nadania statusu uchodźcy - uchyla zaskarżoną decyzję, (...).

## UZASADNIENIE

We wniosku z dnia 8 września 1997 r. Bassam Al-R. narodowości palestyńskiej, legitymujący się paszportem Jordanii, wniósł o nadanie statusu uchodźcy. Wnioskodawca przyjechał do Polski w 1989 r. na studia. Ostatni raz był w Jordanii z wizytą w 1991 r. We wniosku oraz w toku późniejszych zeznań podał, iż od 1988 r. należał do nielegalnej partii (...). W przypadku powrotu do Jordanii zostałby aresztowany. W Polsce brał udział w konferencjach i spotkaniach podczas których krytykowane były władze Jordanii. Wnioskodawca rozdawał pisma (...) oraz organizował strajk w studium języka polskiego dla obcokrajowców. O działalność w Polsce był pytany przez urzędnika na lotnisku gdy przyjechał do Jordanii w 1991 r. Polecono mu wówczas zgłosić się w terminie dwóch tygodni na policję.

Decyzją z dnia 5 marca 2001 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji odmówił Bassam Al-R. nadania statusu uchodźcy. W uzasadnieniu decyzji stwierdzono, że przeciwko wnioskodawcy nie zostały podjęte jakiekolwiek działania związane z jego rasą, religią, narodowością, przynależnością do określonej grupy społecznej, a zatem nie spełnia warunków określonych w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie dnia 21 lipca 1951 r. oraz Protokole dotyczącym statusu uchodźców sporządzonym w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. /Dz.U. 1991 nr 119 poz. 515 i 517/. Wnioskodawca zmieniał swoje wyjaśnienia. Początkowo twierdził, iż należał do Partii Wyzwolenia Palestyny, a później że do Organizacji Wyzwolenia Palestyny, frakcji Arabski Front Wyzwolenia. Nie znał jednak roku jej powstania, nie pamiętał także kto był przewodniczącym Frontu. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji ustalił, że 41 procent wszystkich Palestyńczyków zarejestrowanych przez Agencję Narodów Zjednoczonych do Spraw Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie /UNRWA/ mieszka w Jordanii. Palestyńczycy mają szczególny status prawny, posiadają obywatelstwo jordańskie, są traktowani na równi z innymi obywatelami tego kraju. Palestyńczykom wydawane są paszporty z pięcioletnim terminem ważności, które wymieniane są na kolejne paszporty z tym samym pięcioletnim terminem ważności. Podkreślono, że Jordania uznała OWP jako legalne przedstawicielstwo Palestyny w stosunkach międzynarodowych. W Jordanii działa wiele frakcji OWP - w tym al-Fatah, grupy marksistowskie oraz kilka mniejszych querillas: As-Saiqa, Ludowy Front Walki, Front Wyzwolenia Palestyny oraz Arabski Front Wyzwolenia /ALF/. Organ podał, że Bassam Al-R. nie wykazał, chociażby w sposób pośredni, indywidualnego prześladowania. Zauważono także, że wniosek o nadanie statusu uchodźcy został złożony dopiero po kilkuletnim pobycie na terytorium Polski.

W odwołaniu od powyższej decyzji Bassam Al-R. stwierdził, że posiadanie paszportu jordańskiego nie jest dowodem na posiadanie pełni praw obywatelskich. Palestyńczycy nie

cieszą się pełnią praw obywatelskich w Jordanii, a członkowie organizacji palestyńskich są inwigilowani przez policję. Z powodu działalności ojca w UNRWA, a także z uwagi na działalność w Polsce wśród studentów pochodzenia palestyńskiego nie może wrócić obecnie do Jordanii. Wnioskodawca podniósł także, że podczas pobytu w Polsce zawarł związek małżeński. Jego żona oraz dwójka dzieci są katolikami. Z tego powodu w razie wyjazdu do Jordanii cała rodzina byłaby narażona na prześladowania i dyskryminację z powodów religijnych. Zawarcie związku małżeńskiego z chrześcijanką naraża wnioskodawcę na prześladowanie również ze strony ekstremistycznych organizacji palestyńskich.

Decyzją z dnia 24 kwietnia 2001 r. Rada do Spraw Uchodźców po rozpatrzeniu odwołania od decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, zaskarżoną decyzję utrzymała w mocy. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że wnioskodawca nie przytoczył żadnych okoliczności świadczących o prześladowaniu w rozumieniu Konwencji Genewskiej. Podano, że aktywność polityczna jest mało wiarygodna zwłaszcza, że wnioskodawca nie był w stanie podać dokładnych informacji. Działalność wśród studentów również budzi wątpliwości, gdyż od 1991 r. wnioskodawca nie jest studentem. Złożenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy podyktowane było zamiarem legalizacji pobytu w związku z zobowiązaniem wnioskodawcy przez Wojewodę Ł. do opuszczenia Polski. Zawarcie związku małżeńskiego z obywatelką polską i posiadanie dzieci nie ma znaczenia dla postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Bassam Al-R. zarzucił organom obu instancji pominięcie faktu, że jego ojciec był zarejestrowany jako uchodźca przez UNRWA. Skarżący z tego powodu również zamieszkiwał w obozie UNRWA i pozostawał pod opieką tej organizacji. Objęcie ochroną przez UNRWA oznacza uznanie za uchodźcę i obecnie należy uznać, że skarżący "automatycznie" spełnia kryteria do nadania statusu uchodźcy w rozumieniu Konwencji Genewskiej.

W odpowiedzi na skargę Rada do Spraw Uchodźców wniosła o jej oddalenie podtrzymując stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji. Dodatkowo podniesiono, że w toku postępowania skarżący nie podnosił, że znajdował się pod opieką Agencji Narodów Zjednoczonych do Spraw Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie /UNRWA/. Bassam Al-R. urodził się w 1971 r. i jest obywatelem Jordanii pochodzenia palestyńskiego.

Na rozprawie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym skarżący podał, że nie otrzymał nowego paszportu i że ważność jego jordańskiego paszportu wygasła w marcu 2001 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył:

Skarga jest uzasadniona, albowiem z naruszeniem art. 7 i art. 77 Kpa oraz art. 107 par. 1 Kpa nie wyjaśniono nowej okoliczności podniesionej przez skarżącego w odwołaniu, a mianowicie że grozi mu prześladowanie z powodu zawarcia w Polsce związku małżeńskiego z chrześcijanką oraz nie rozważono zasadności wniosku w świetle postanowień Artykułu 1 ust. D Konwencji Genewskiej.

W odwołaniu Bassam Al-R. podał, że w razie powrotu do Jordanii byłby narażony na prześladowania z powodu zawarcia związku małżeńskiego i założenia rodziny z chrześcijanką. Rada do Spraw Uchodźców nie kwestionując w tym zakresie wiarygodności twierdzeń skarżącego, bez poczynienia jakichkolwiek ustaleń faktycznych i rozważań a limine, wykluczyła, by dla postępowania o nadanie statusu uchodźcy okoliczność ta mogła mieć znaczenie. Tego rodzaju stanowisko a priori wyłączające stosowanie Konwencji Genewskiej nie jest uzasadnione. Należy bowiem zauważyć, że zdarzenia, które mają miejsce po opuszczeniu kraju pochodzenia mogą uzasadniać nadanie statusu uchodźcy nawet wówczas, gdy osoba ubiegająca się o status uchodźcy opuściła kraj pochodzenia z innych przyczyn. Konwencja Genewska udziela ochrony także tym osobom, w stosunku do których przesłanki nadania statusu uchodźcy powstały po opuszczeniu kraju pochodzenia /uchodźcy sur place/. Przesłanki te najczęściej wprawdzie związane są ze zmianą sytuacji w kraju pochodzenia, ale nie można wyłączyć innych zdarzeń,

które są ściśle związane z osobą ubiegającą się o status uchodźcy i mają miejsce po opuszczeniu kraju pochodzenia.

Możliwość uznania za uchodźcę z powodu zdarzeń mających miejsce po opuszczeniu kraju pochodzenia potwierdza Podręcznik UNHCR /Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy, Genewa 1992, paragrafy 94-96/. Innym zagadnieniem jest wiarygodność żądania nadania statusu uchodźcy w oparciu o nowe okoliczności, związane ściśle z osobą ubiegającą się o nadanie statusu, które zaistniały po opuszczeniu kraju pochodzenia. Wiarygodność twierdzeń skarżącego winna być oceniana z wielką ostrożnością i przy rozważeniu wszystkich okoliczności sprawy z uwagi na potencjalną możliwość nadużywania procedury ubiegania się o status uchodźcy. W każdym jednak razie należy uznać za wadliwy brak uzasadnienia w tym względzie organu rozpatrującego sprawę. Skarżący powołał się na grożące mu prześladowanie z powodu zawarcia związku małżeńskiego wprowadzie dopiero w odwołaniu, ale należy zauważyć, że składając wniosek był kawalerem. Postępowanie przed organem I instancji z przyczyn niezawinionych przez skarżącego trwało kilka lat /na co trafnie zwróciła uwagę Rada do Spraw Uchodźców w uzasadnieniu swojej decyzji/, a zatem, jak wydaje się, samo zawarcie związku małżeńskiego i założenie rodziny nie było podyktowane zamiarem "wykreowania" nowych okoliczności wspierających wniosek o nadanie skarżącemu statusu uchodźcy. Ocena natomiast wiarygodności oświadczenia skarżącego, że w razie powrotu do Jordanii groziłyby mu prześladowania z powodu zawarcia związku małżeńskiego z chrześcijanką, wymaga ustaleń dotyczących sytuacji panującej w Jordanii. Przy ponownym rozpatrzeniu sprawy należałoby ustalić, czy ewentualne zagrożenie przybiera tylko formę niechęci ze strony skrajnych ugrupowań religijnych, czy ma charakter prześladowania i pochodzi od organów państwa albo jest przez władze Jordanii tolerowane. W tym zakresie brak jest ustaleń, albowiem Rada do Spraw Uchodźców, jak już wyżej stwierdzono, wadliwie z góry uznała, że ewentualne konsekwencje zawarcia związku małżeńskiego nie mogą mieć znaczenia w sprawie, gdyż nie są prawnie relewantne.

Nie można podzielić stanowiska wyrażonego w odpowiedzi na skargę, że skarżący nie wskazywał w toku postępowania, że korzystał z ochrony lub pomocy Agencji Narodów Zjednoczonych do Spraw Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie - United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East /UNRWA/. Niezależnie od wyjaśnień skarżącego, że pozostawał pod opieką UNRWA /praca jego ojca dla UNRWA, pobieranie nauki w szkołach dla Palestyńczyków/, należy zauważyć, że w aktach administracyjnych znajduje się zaświadczenie "Ambasady Państwa Palestyny w W." z dnia 2 sierpnia 2000 r. stwierdzające, że jest "obywatelem narodowości palestyńskiej". Tego rodzaju dowody uzasadniały przeprowadzenie dodatkowego postępowania celem wyjaśnienia, czy skarżący istotnie jest zarejestrowany przez UNRWA. Składając wniosek skarżący wprowadzie podał, że jest obywatelem Jordanii, ale w uzasadnieniu decyzji I instancji stwierdza się, że Palestyńczykom w Jordanii wydaje się paszporty na okresy pięcioletnie. Na rozprawie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym skarżący wyjaśnił, że władze Jordanii nie wydały mu już nowego paszportu. Z uzasadnienia decyzji nie wynika, czy Palestyńczyk, któremu nie wydano kolejnego paszportu na następny okres pięcioletni jest traktowany przez władze Jordanii jako obywatel tego kraju, czy też w razie odmowy staje się bezpaństwowcem. Ustalenie, że ubiegający się o status uchodźcy jest zarejestrowany przez UNRWA jako uchodźca palestyński uzasadniało rozważenie zasadności wniosku także w świetle postanowień Artykułu 1 ust. D Konwencji Genewskiej. Powołany Artykuł 1 ust. D Konwencji Genewskiej, który stanowi: "Niniejsza Konwencja nie ma zastosowania do osób, które aktualnie korzystają z ochrony lub pomocy organów lub agencji Narodów Zjednoczonych innych niż Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców. Z chwilą gdy taka ochrona lub pomoc zostanie z jakiegokolwiek przyczyny wstrzymana, osoby te ipso facto będą korzystały z dobrodziejstw niniejszej Konwencji, mimo że ich położenie nie zostało ostatecznie uregulowane zgodnie ze stosownymi rezolucjami przyjętymi przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych."

Jeżeli zostanie ustalone, że skarżący jest uchodźcą palestyńskim, albowiem jego rodzice opuścili Palestynę po wojnie arabsko - izraelskiej w 1948 r. i pozostawali pod mandatem UNRWA, a sam skarżący jest bezpaństwowcem, to wówczas dla oceny zasadności żądania nadania statusu

uchodźcy niezbędna jest analiza Artykułu 1 ust. D Konwencji Genewskiej. Ocena żądania skarżącego w świetle Artykułu 1 ust. D Konwencji byłaby natomiast zbędna, gdyby w toku dalszego postępowania okazało się, że skarżący jest obywatelem Jordanii. Należałoby bowiem wówczas przyjąć, że status uchodźcy z tytułu wojny w 1948 r. skarżący utracił już z chwilą przyjęcia obywatelstwa innego kraju i ponowne ubieganie się o nadanie statusu uchodźcy wymaga wykazanie prześladowań w kraju pochodzenia /Jordanii/.

Konwencja bowiem wyraźnie przewiduje ustanie statusu, w razie nabycia obywatelstwa innego kraju i korzystania z ochrony tego państwa /Artykuł 1 ust. C pkt 3/, natomiast nadanie statusu uchodźcy, który został utracony wskutek przyjęcia obywatelstwa, ustala się na podstawie Artykułu 1 ust. A pkt 2 Konwencji Genewskiej w relacji do kraju nowego obywatelstwa. Z par. 143 zdanie drugie Podręcznika UNHCR wynika wprost, że klauzule ustania należy odpowiednio stosować do uchodźców objętych dyspozycją Artykułu 1 ust. D Konwencji Genewskiej.

Treść Artykułu 1 ust. D Konwencji Genewskiej nie jest ani precyzyjna ani wolna od sprzeczności interpretacyjnych nie tylko w literaturze przedmiotu ale także w praktyce Rady do Spraw Uchodźców. Stwierdzenie rozbieżności interpretacyjnych w decyzjach Rady do Spraw Uchodźców ma takie znaczenie, że ich istnienie uzasadnia zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji /prawo do równego traktowania przez władze publiczne/ i artykułu 8 Kpa /prowadzenie postępowania zgodnie z zasadą zaufania obywateli do organów państwa/. Inne stanowisko w stosunku do prezentowanego przez Radę do Spraw Uchodźców w niniejszej sprawie, ilustruje decyzja Rady z dnia 25 listopada 1999 r., (...). Cytowaną decyzją Rady zmieniono negatywną decyzję organu I instancji i nadano status uchodźcy wnioskodawcy narodowości palestyńskiej uznając, że z powodu wieloletniego przebywania poza terenem działania UNRWA ustała w stosunku do wnioskodawcy opieka tej organizacji i w związku z tym na podstawie Artykułu 1 ust. D zdanie drugie Konwencji Genewskiej wnioskodawca nabył automatycznie prawo do statusu uchodźcy.

Po czwarte, Podręcznik UNHCR w paragrafie 140 stwierdza, że Artykuł 1 ust. D Konwencji jest "klauzulą wyłączającą", w świetle której osoby spełniające definicję podaną w Artykule 1 ust. A pkt 2 Konwencji są "wyłączone ze statusu uchodźcy", albowiem już są objęte ochroną lub pomocą ONZ. Lex Takkenberg /The status of Palestinian Refugees in International Law, Oxford - Clarendon Press 1998, str. 93-94/ analizując przede wszystkim poglądy prezentowane w orzecznictwie niemieckim podkreśla, że intencją Artykułu 1 ust. D Konwencji było tylko czasowe wyłączenie uchodźców palestyńskich i powtarza za Grahl-Madsenem, że bardziej właściwe byłoby traktowanie Artykułu 1 ust. D jako klauzulę zawieszającą /suspensive clause/ niż wyłączającą. Autor przytaczając także pogląd prezentowany w orzeczeniu niemieckiego Federalnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 czerwca 1991 r. uważa, że zdanie drugie Artykułu 1 ust. A Konwencji wprowadza nie tylko ramy czasowe do stosowania klauzuli wyłączającej, zawartej w zdaniu pierwszym tegoż Artykułu, ale zawiera ponadto klauzulę włączającą /inclusion clause/, która niezależnie i samodzielnie określa status uchodźcy określonej kategorii osób, których przepis ten dotyczy. Zdaniem L. Takkenberga ustalenie statusu uchodźcy na podstawie zdania drugiego Artykułu 1 ust. D nie wymaga zatem ustalenia przesłanek wymienionych w Artykule 1 ust. A pkt 2. Podzielając pogląd, że zdanie drugie zawarte w Artykule 1 ust. D stanowi samodzielną podstawę do przyznania statusu uchodźcy, należy jednak najpierw ustalić zakres adresatów Artykułu 1 ust. D Konwencji.

W tym celu niezbędne jest rozważenie kontekstu historycznego, w którym podpisano Konwencję. W listopadzie 1947 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło podział Palestyny na dwa państwa: żydowskie i arabskie. Po opuszczeniu terytorium Palestyny przez wojska angielskie doszło do konfliktu pomiędzy Żydami i Palestyńczykami, w następstwie którego z terenów znajdujących się pod kontrolą Żydów wydalono lub zmuszono do ucieczki 750.000 Palestyńczyków. Większość uchodźców z Palestyny osiedliła się w różnych państwach arabskich lub powróciła do domu, ale około 30 procent pozostało w obozach dla uchodźców.

W grudniu 1949 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ podjęło decyzję o utworzeniu Agencji Narodów Zjednoczonych do Spraw Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie /UNRWA/. W

roku 1950 pod opieką UNRWA znalazło się prawie milion uchodźców. Przygotowując Konwencję Genewską i powołując urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców /UNHCR/ pod naciskiem państw arabskich postanowiono, że uchodźcy z Palestyny otrzymujący pomoc z UNRWA nie będą podlegali UNHCR. Z czasem mandatem UNRWA objęto także krewnych i przynależnych uchodźców. Tylko wtedy gdy Palestyńczyk opuści obszar działania objęty mandatem UNRWA /Liban, Syria, Jordania, Zachodni Brzeg, Strefa Gazy/ podlega pod mandat UNHCR /Uchodźcy Świata. 50 lat pomocy humanitarnej, Wydawnictwo UNHCR 2000, str. 22-23/.

Zakres adresatów Artykułu 1 ust. D Konwencji Genewskiej określono w zdaniu pierwszym - "Konwencja nie ma zastosowania do osób, które aktualnie korzystają z ochrony lub pomocy organów lub agencji Narodów Zjednoczonych". Uznanie, że zwrot "aktualnie korzystają" odnosi się do sytuacji istniejącej w chwili podpisania Konwencji Genewskiej oznacza, że wyłączenie stosowania Konwencji, przewidziane w zdaniu pierwszym Artykułu 1 ust. D miałoby zastosowanie tylko w stosunku do osób, które w chwili jej podpisania pozostawały pod opieką UNRWA. Tylko te osoby mogłyby też ipso facto zostać uznane za uchodźców w warunkach określonych w zdaniu drugim przepisu. Wykładnia Artykułu 1 D winna mieć charakter ścisły, zgodny z brzmieniem i znaczeniem językowym zawartych w nim wyrażen. Zgodnie z ogólną regułą interpretacji zawartą w Artykule 31 Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów sporządzonej w Wiedniu 23 maja 1969 r. /Dz.U. 1990 nr 74 poz. 439/ traktat należy interpretować w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście, oraz w świetle jego przedmiotu i celu. W doktrynie stwierdza się, że w cytowanym sformułowaniu znalazły wyraz trzy podstawowe reguły interpretacyjne: /1/ traktat należy interpretować w dobrej wierze, /2/ istnieje domniemanie, że strony miały taki zamiar, jaki wynika z normalnego brzmienia wyrazów, /3/ poszczególnym wyrazom należy nadawać znaczenie nie w ujęciu abstrakcyjnym, ale w ich kontekście i w świetle przedmiotu i celu traktatu. /M. Frankowska, Prawo traktatów, 1997, str. 121, 123/. W konsekwencji przyjmuje się, że przyjęta w Artykule 31 koncepcja skłania się wyraźnie w kierunku tekstualizmu /obiektywizmu/, co oznacza, że w interpretacji najistotniejsze jest odczytanie tekstu umowy maksymalnie prawidłowo i dokładnie.

Kierując się wymienionymi wyżej dyrektywami interpretacyjnymi należy zauważyć, że celem Konwencji Genewskiej wynikającym z jej Preambuły było udzielenie międzynarodowej pomocy osobom, które potrzebują ochrony w korzystaniu z podstawowych praw i wolności. Zasadą jest indywidualna, a nie grupowa ocena przesłanek nadania statusu uchodźcy. Artykuł 1 ust. D stanowi wyjątek od tej zasady, albowiem w stosunku do całej grupy w zdaniu pierwszym wyłącza się stosowanie Konwencji, a w zdaniu drugim ipso facto przyznaje się ochronę na zasadach określonych w Konwencji. Istotna jest również zasada, że dla stwierdzenia potrzeby udzielenia ochrony wynikającej z Konwencji Genewskiej decyduje w każdym wypadku chwila jej stosowania przez organy do tego uprawnione. Status uchodźcy zostanie zatem przyznany osobie zagrożonej prześladowaniem na skutek zdarzeń zaistniałych po opuszczeniu kraju pochodzenia jednakże istniejących w chwili ustalania przez właściwe organy przesłanek do nadania statusu uchodźcy /uchodźcy sur place/, ale odmówiony tym, którzy wprawdzie opuścili swój kraj pochodzenia z przyczyn uzasadniających nadanie statusu jednak nie istniejących już w momencie rozpatrywania żądania nadania statusu uchodźcy.

Powyższe stwierdzenia wskazują, że nie może podlegać wykładni rozszerzającej zasada wynikająca ze zdania drugiego Artykułu 1 ust. D, że w stosunku do określonej w nim grupy ipso facto, a zatem automatycznie, nastąpi przyznanie statusu uchodźcy, bez względu na rzeczywiste potrzeby osób, które należą do tej grupy. Z analogicznych względów tym bardziej nie należy dokonywać wykładni rozszerzającej zdania pierwszego wyłączającego stosowanie Konwencji Genewskiej w stosunku do narodu palestyńskiego.

Należy także podkreślić, że pomiędzy adresatami zdania pierwszego i drugiego Artykułu 1 ust. D istnieje ścisły związek w tym sensie, że tylko osoby wskazane w zdaniu pierwszym mogą ipso facto korzystać z dobrodziejstw Konwencji. Celem klauzuli wyłączającej przewidzianej w Artykule 1 ust. D było wyłączenie stosowania Konwencji Genewskiej w stosunku do osób narodowości palestyńskiej, które w chwili podpisywania Konwencji i później uprawnione będą do uzyskania

opieki UNRWA. Nie ma wątpliwości, że uchodźcom palestyńskim nie pozostawiono prawa wyboru ochrony pomiędzy opieką sprawowaną w ramach UNRWA, a prawami wynikającymi z uzyskania statusu uchodźcy na podstawie Artykułu 1 ust. A pkt 2 Konwencji Genewskiej. Ochrona, o której mowa w Artykule 1 ust. D ma pierwszeństwo przed ochroną podstawową wynikającą z Artykułu 1 ust. A Konwencji Genewskiej. Nie można domagać się ustalenia statusu uchodźcy na podstawie Artykułu 1 ust. A pkt 2 Konwencji Genewskiej, gdy możliwa jest realizacja ochrony na podstawie Artykułu 1 ust. D Konwencji. Zwrot zawarty w zdaniu pierwszym Artykułu 1 ust. D Konwencji "aktualnie korzystają z ochrony lub pomocy" odnosi do tych Palestyńczyków, którzy mogli korzystać z ochrony w dniu sporządzenia Konwencji, to jest w dniu 28 lipca 1951 r., oraz do ich krewnych w linii prostej urodzonych po tej dacie, jeśli pozostają pod mandatem UNRWA. Ochrona i pomoc dla Palestyńczyków jest świadczona tylko na terenach objętych mandatem UNRWA, dlatego wyłączenie stosowania Konwencji Genewskiej odnosi się tylko do tych Palestyńczyków, którzy stale przebywają na tym obszarze. W piśmiennictwie prawniczym Grahl-Madsen, Lex Takkenberg i James Hathaway /Lex Takkenberg, The status of Palestinian Refugees in International Law, Clarendon Press 1998, str. 96-99/ przyjęli, że wyłączenie należy wiązać z datą sporządzenia Konwencji stwierdzając jednak, że Artykuł 1 ust. D może dotyczyć także Palestyńczyków nie objętych mandatem UNRWA w dniu podpisania Konwencji, a mianowicie następnych pokoleń Palestyńczyków. Lex Takkenberg powołując się także na poglądy wyrażane w orzecznictwie Niemieckiego Federalnego Sądu Administracyjnego podkreśla, że brak jest przesłanek by różnicować sytuacje osób znajdujących się pod opieką UNRWA przed i po podpisaniu w 1951 r. Konwencji Genewskiej.

Zdaniem Takkenberga Artykuł 1 ust. D ma zastosowanie do wszystkich osób narodowości palestyńskiej, które objęte zostały mandatem UNRWA, albowiem decydujące znaczenie ma przynależność do narodu palestyńskiego. Objęcie dyspozycją Artykułu 1 ust. D tych Palestyńczyków, którzy z racji późniejszego urodzenia nie byli objęci mandatem UNRWA w chwili podpisania Konwencji jest uzasadnione także w świetle paragrafu 142 Podręcznika UNHCR. Podręcznik stwierdza, że wyłączenie zawarte w zdaniu pierwszym Artykułu 1 ust. D stosuje się "wobec każdej osoby, która korzysta z ochrony lub pomocy organów lub agencji ONZ". Stwierdzenie, że wyłączenie stosuje się do "każdej osoby", użycie zwrotu "korzysta" oraz dodatkowo stwierdzenie, że "podobne sytuacje mogą nastąpić w przyszłości" wskazuje, że Podręcznik UNHCR nie odnosi klauzuli wyłączenia zawartej w Artykule 1 ust. D tylko do osób, które korzystały z ochrony ONZ w czasie sporządzania Konwencji, to jest w dniu 28 lipca 1951 r. Niezależnie od problemu ram czasowych zdania pierwszego Artykułu 1 ust. D Konwencji na zakres jego regulacji ma znaczenie kontekst geograficzny.

Jak już wyżej stwierdzono, mandat UNRWA dotyczył ściśle wyznaczonego obszaru. Ochrona i pomoc dla Palestyńczyków jest świadczona tylko na terenach objętych mandatem UNRWA. Skarżący od wielu lat przebywa w Polsce, a zatem nie korzysta aktualnie z pomocy i ochrony UNRWA, gdyż znajduje się poza terenem objętym jej mandatem. Skarżący nie jest zatem osobą, o której mowa w Artykule 1 ust. D Konwencji Genewskiej i w konsekwencji nie można przyjąć, że nie ma do niego zastosowania Konwencji Genewska. Pogląd powyższy znajduje również uzasadnienie w paragrafie 143 Podręcznika UNHCR, w którym stwierdza się, że UNRWA udziela pomocy wyłącznie na określonych obszarach Bliskiego Wschodu, dlatego uchodźca z Palestyny znalazłszy się poza tym obszarem nie korzysta z jej pomocy a jego status "może zostać określony zgodnie z kryteriami Konwencji z 1951 r."

Powyższe uwagi uzasadniają wniosek, że pomiędzy pierwszym i drugim zdaniem Artykułu 1 ust. D Konwencji istnieje iunctim, w tym sensie, że możliwość stwierdzenia, że skarżący jest uchodźcą ipso facto na podstawie zdania drugiego powstaje w razie ustalenia, że skarżący jest uchodźcą palestyńskim, bezpaństwowcem, zarejestrowanym przez UNRWA i przebywającym stale na terenie objętym mandatem UNRWA. W stosunku do skarżącego przebywającego od wielu lat na terenie Polski nie ma zastosowania klauzuli wyłączającej przewidziana w zdaniu pierwszym Artykułu 1 ust. D i dlatego również skarżący nie może zostać ipso facto uznany za uchodźcę. Społeczność międzynarodowa wyłączyła stosowanie Konwencji w stosunku do osób, które były uchodźcami w 1951 r., gdyż nie ulegało wątpliwości, że były to osoby, które stały się uchodźcami wskutek wojny palestyńsko-izraelskiej i zmuszone były do opuszczenia swoich

domów. Regulacja ich położenia jako grupy wynikała z faktu, że ich doświadczenia były podobne. Wbrew jednak stanowisku skarżącego nadanie na podstawie zdania drugiego Artykułu 1 ust. D Konwencji ipso facto statusu uchodźcy nie następuje dlatego, że skarżący znalazł się poza terenem objętym mandatem UNRWA. Konwencja wyraźnie stwierdza, że "z chwilą gdy taka ochrona lub pomoc zostanie z jakiegokolwiek przyczyny wstrzymana" otwiera się możliwość "korzystania z dobrodziejstw Konwencji".

Niewątpliwie taka sytuacja mogłaby wynikać z faktu zaprzestania lub ograniczenia działalności UNRWA i przez to wstrzymania pomocy dla Palestyńczyków. Sam jednak fakt zamieszkania poza obszarem mandatu UNRWA ma tylko taki skutek, że nie można uznać, że stosowanie Konwencji jest wyłączone w stosunku do skarżącego na podstawie zdania pierwszego Artykułu 1 ust. D Konwencji. Reasumując skarżący może ubiegać się o status uchodźcy wyłącznie na podstawie Artykułu 1 ust. A pkt 2 Konwencji Genewskiej.

Mając na uwadze powyższe 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.