

Wyrok z dnia 7 czerwca 2001 r.

III RN 110/00

Właściwe organy państwa, podejmując decyzję w sprawie przyznania statusu uchodźcy, niezależnie od dokonania ustaleń dotyczących ogólnej sytuacji w kraju pochodzenia wnioskodawcy, obowiązane są wyjaśnić jedynie wskazane okoliczności dotyczące zagrożenia jego osoby (art. 56 ust. 2 Konstytucji RP w związku z art. 10 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach, jednolity tekst: Dz.U. z 1992 r. Nr 7, poz. 30 ze zm. i sprostowaniem: Dz.U. Nr 25, poz. 112 oraz art. 1A pkt 2 Konwencji dotyczącej uchodźców, sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515, w brzmieniu ustalonym art. 1 ust. 2 Protokołu dotyczącego statusu uchodźców, sporządzonego w Nowym Jorku w dniu 31 grudnia 1967 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517).

Przewodniczący SSN Andrzej Wasilewski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 7 czerwca 2001 r. sprawy ze skargi Mohameda A.M. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 lutego 1999 roku [...] w przedmiocie odmowy nadania statusu uchodźcy, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 listopada 1999 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e

Minister Spraw Wewnętrznych decyzją z dnia 4 sierpnia 1997 r. odmówił Mohamedowi A.M. nadania statusu uchodźcy, podając w uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia, że panująca w Somalii skomplikowana sytuacja polityczna oraz trudne warunki społeczno - ekonomiczne nie są okolicznościami istotnymi z punktu widzenia definicji „uchodźcy” zawartej w Konwencji dotyczącej uchodźców, sporządzonej w

Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 - powoływanej nadal jako: Konwencja dotycząca statusu uchodźców). W wyniku wniosku Mohameda A.M. o ponowne rozpoznanie jego sprawy, Minister Spraw Wewnętrznych, uwzględniając negatywną opinię wyrażoną w postanowieniu Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 lutego 1999 r., decyzją z dnia 26 lutego 1999 r. utrzymał w mocy swą poprzednią negatywną decyzję w sprawie, podnosząc w uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia w szczególności, że aktualnie w Somalii nie dochodzi już do poważniejszych konfliktów zbrojnych, na normalizację sytuacji wskazuje również prowadzona tam przez UNHCR akcja repatriacyjna. W tej sytuacji należy przyjąć, że ubiegający się o status uchodźcy nie będzie już narażony na prześladowania z powodu swojej rasy, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych po powrocie do kraju swego pochodzenia. W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego na powyższą decyzję Mohamed A.M. zarzucił, że została ona wydana z naruszeniem art. 7 KPA, bowiem została ona oparta na ustaleniach dotyczących ogólnej sytuacji w zakresie przestrzegania praw człowieka w Somalii, natomiast przy jej podjęciu zaniechano wyjaśnienia okoliczności dotyczących indywidualnej sytuacji skarżącego.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 5 listopada 1999 r. [...] oddalił skargę Mohameda A.M. na powyższą decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 26 lutego 1999 r. W uzasadnieniu tego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: po pierwsze - w toku postępowania ustalono, iż skarżący opuścił kraj pochodzenia w następstwie wojny domowej w Somalii, gdzie nie prowadził działalności politycznej lub społecznej, a jego problemy wynikały wyłącznie z sytuacji wewnętrznej tego kraju. Dlatego nie jest uzasadniony zarzut skargi, że rozpatrzenie sprawy nastąpiło z naruszeniem zasady indywidualnego rozpoznania wniosku osoby ubiegającej się o status uchodźcy; po drugie - ustalenia zaskarżonej decyzji nie naruszają zasady swobodnej oceny dowodów (art. 80 KPA), jeśli zważyć, że uchodźcą jest osoba, która uzasadni obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych i przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem oraz nie może lub nie chce z racji tych obaw korzystać z ochrony tego państwa. Ponadto: „W paragrafie 65 podręcznika Biura Wysokiego Komisarza do Spraw Uchodźców ONZ ‘Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy’ (Genewa, styczeń 1992 r.) akcentuje się, że prześladowanie zazwyczaj związane jest z działaniem

władz danego kraju z tym, że jeśli przez miejscową ludność popełniane są poważne czyny dyskryminacyjne lub akty wrogości, mogą one być uważane za prześladowanie, o ile są świadomie tolerowane przez władze lub jeśli władze odmawiają bądź nie są w stanie zapewnić skutecznej ochrony”. Z kolei, w wyniku postępowania wyjaśniającego w rozpoznawanej sprawie ustalono, że „w następstwie wybuchu walk plemiennych w Somalii przestały istnieć jakiegokolwiek struktury władzy państwowej. Państwo zostało podzielone pomiędzy poszczególne plemiona. Nie można zatem mówić o odpowiedzialności państwa za powstałe zagrożenie dla członków poszczególnych grup etnicznych lub społeczności lokalnych, gdyż *de facto* państwo przestało istnieć”. Tymczasem w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że: „Konwencja Genewska, aczkolwiek nie wyłącza całkowicie, ale zasadniczo nie przyznaje ochrony przed ogólnymi konsekwencjami wojny domowej lub wewnętrznymi konfliktami zbrojnymi (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lutego 1999 r., V SA 1274/97) i że prześladowanie, jako przesłanka nadania statusu uchodźcy, winno być związane z działaniami lub biernością (akceptacją) władz państwowych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 stycznia 1999 r., 1499/98)”.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego pismem z dnia 3 lipca 2000 r. [...] wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 listopada 1999 r. [...], zarzucając rażące naruszenie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w związku z art. 10 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach (jednolity tekst: Dz.U. z 1992 r. Nr 7, poz. 30 ze sprostowaniem: Dz.U. Nr 25, poz. 112) oraz art. 56 ust. 2 Konstytucji RP i w konsekwencji, na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o NSA, wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że:

Po pierwsze - „podstawową czynnością w przypadku badania, czy ubiegający się o status uchodźcy wypełnia przesłanki definicji uchodźcy z Konwencji Genewskiej z dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515), jest zbadanie jego sprawy pod kątem indywidualnego zagrożenia z powodów enumeratywnie wymienionych w definicji uchodźcy (zawartej w konwencji), tzn. obawa prześladowania z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub poglą-

dów politycznych”. Tymczasem z ustaleń dokonanych w toku postępowania wynika, że skarżący, który pochodzi z plemienia D. i do 1995 r. zamieszkiwał w M., uciekł z kraju ojczystego z obawy przed prześladowaniami grożącymi ze strony plemienia H. i A., bowiem ofiarami represji byli członkowie jego najbliższej rodziny. Od 1991 r. Somalia stała się terenem wojny domowej, pozbawionym jakiejkolwiek władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Aktualna sytuacja w Somalii, po zakończeniu najbardziej intensywnych walk plemiennych prowadzonych w latach 1992 - 1995, w świetle ustaleń dokonanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych w toku postępowania, nie daje podstawy do stwierdzenia, czy sytuacja w tym kraju jest ustabilizowana i powrót skarżącego „nie wiąże się nadal z zagrożeniem istniejącym w chwili opuszczenia Somalii”, tym bardziej jeżeli zważyć, że „nawet organ administracyjny w odpowiedzi na skargę z dnia 2 sierpnia 1999 r. podaje, że w Somalii ‘w chwili obecnej nie dochodzi do poważniejszych konfliktów zbrojnych’ i ‘sytuacja w M. nie jest do końca stabilna’. Wobec tego, uznać należy, że w świetle zgromadzonego materiału sprawy, nie było zasadne twierdzenie, że sytuacja w kraju skarżącego nie budzi obaw przed prześladowaniem”.

Po drugie - Naczelny Sąd Administracyjny w zaskarżonym wyroku „błędnie przyjął wykładnię definicji uchodźcy zawartą w art. 1 A ust. 2 Konwencji Genewskiej z 1951 r., uzależniającą ochronę międzynarodową jaką gwarantuje konwencja, od możliwości znalezienia podmiotu, któremu można by było przypisać prawnomiędzynarodową odpowiedzialność za prześladowania. Sąd wadliwie, na potwierdzenie dokonanej przez siebie wykładni, powołał punkt 65 cytowanego poradnika Urzędu Wysockiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (UNHOR), przyjmując, że warunkiem przyznania statusu uchodźcy jest wadliwe działanie władz państwowych, a warunek ten nie występuje w wypadku rozpadu struktur państwa, co miało miejsce w Somalii”. Taka interpretacja Konwencji dotyczącej statusu uchodźców jest - w opinii rewizji nadzwyczajnej - niezgodna z jej celami oraz z treścią art. 56 ust. 2 Konstytucji RP, a także z trafną wykładnią tej Konwencji, która przyjęta została w innych wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego, w szczególności w wyroku z dnia 26 listopada 1999 r. (V SA 409/99) oraz w wyroku z dnia 4 kwietnia 2000 r. (V SA 2068/99).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna nie jest zasadna. Sąd Najwyższy rozpoznaje sprawę w granicach zaskarżenia rewizją nadzwyczajną oraz jej podstaw (art. 393¹¹ § 1 KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw - Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.), przy czym jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia (art. 393¹¹ § 2 KPC).

Podniesiony w rozpoznawanej sprawie w rewizji nadzwyczajnej zarzut rażącego naruszenia art. 56 ust. 2 Konstytucji RP w związku z art. 10 ust. 3 i ust. 4 ustawy o cudzoziemcach oraz art. 1 A pkt 2 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców (w brzmieniu ustalonym art. 1 ust. 2 Protokołu dotyczącego statusu uchodźców sporządzonego w Nowym Jorku w dniu 31 grudnia 1967 r. - Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517) okazał się niezasadny, ponieważ:

Po pierwsze - w uzasadnieniu wniosku o przyznanie statusu uchodźcy skarżący powoływał się na to, iż wyjechał z Somalii w czasie, gdy toczyła się tam wojna domowa i trwały walki plemienne, w wyniku których zatrzymany został jego ojciec i zabita matka, a on wraz z rodzeństwem zmuszony był się ukrywać w obawie o swoje bezpieczeństwo. Dlatego, jak trafnie podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, dla oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych, pierwszoplanowe znaczenie miało ustalenie tego, jak aktualnie kształtuje się sytuacja wewnętrzna w Somalii. Mając to na uwadze, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa (art. 10 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 ustawy o cudzoziemcach), w tym także po uprzednim zasięgnięciu opinii Ministra Spraw Zagranicznych, wyrażonej w jego postanowieniu z dnia 4 lutego 1999 r., w stosunku do którego skarżący nie skorzystał z przysługującego mu zażalenia (art. 106 § 5 KPA), w wyniku postępowania zmierzającego do wydania zaskarżonej decyzji z dnia 26 lutego 1999 r., Minister Spraw Wewnętrznych ustalił, że aktualnie sytuacja wewnętrzna w Somalii uległa zasadniczej zmianie. W szczególności, w wyniku interwencji sił zbrojnych Organizacji Narodów Zjednoczonych i wojsk amerykańskich, która trwała do 1995 r., ustały walki plemienne. Z kolei, w wyniku kolejnych spotkań - w 1996 r. w Nairobi (Kenia) oraz w maju 1997 r. w Sanie (Jemen), a następnie także w Kairze (Egipt) - somalijscy politycy z M., gdzie mieszkał uprzednio skarżący, i z całej Somalii osiągnęli porozumienie pokojowe. Następnie, w dniu 4 sierpnia 1998 r. przedstawiciele

pozostających dotychczas w konflikcie ugrupowań z całej Somalii spotkali się w kwaterze A. (tzw. V.S.) w celu zorganizowania nowej administracji w M. i w całej Somalii i podjęli konkretne działania policyjne mające na celu ograniczenie napadów na terenie M. i okolic. W konsekwencji, Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (UNHCR) podjął i nadal kontynuuje akcję repatriacyjną uchodźców somalijskich z krajów ościennych, co świadczy dobitnie o tym, iż ustały przyczyny ogólne, na które powoływał się w swoim wniosku skarżący i z powodu których ubiegał się on o status uchodźcy w Polsce. Jednocześnie należy podkreślić, że ani w skardze wniesionej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, ani też w rewizji nadzwyczajnej nie zostały zakwestionowane powyższe ustalenia dotyczące aktualnej sytuacji w Somalii w ogóle, a w M. w szczególności.

Po drugie - w skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego, a następnie także w rewizji nadzwyczajnej od zaskarżonego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego podniesiony został zarzut, że podejmując rozstrzygnięcie w rozpoznawanej sprawie ani Minister Spraw Wewnętrznych w zaskarżonej decyzji, ani też Naczelnny Sąd Administracyjny w zaskarżonym wyroku nie zbadał sprawy z punktu widzenia istnienia ewentualnego indywidualnego zagrożenia dla skarżącego w wypadku jego powrotu do Somalii z przyczyn enumeratywnie wymienionych w definicji uchodźcy zawartej w art. 1 A pkt 2 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców (w brzmieniu ustalonym art. 1 ust. 2 Protokołu dotyczącego statusu uchodźców sporządzonego w Nowym Jorku w dniu 31 grudnia 1967 r. - Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517). Jednakże zarzut ten jest bezprzedmiotowy, skoro ani w skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego, ani też w rewizji nadzwyczajnej w przedmiotowej sprawie nie została równocześnie wskazana żadna konkretna okoliczność dotycząca indywidualnie skarżącego, która - niezależnie od aktualnie istniejącej sytuacji w Somalii - powinna zostać zbadana przed podjęciem rozstrzygnięcia w rozpoznawanej sprawie. Należy bowiem podkreślić, że właściwe organy państwa, podejmując decyzję w sprawie przyznania statusu uchodźcy określonej osobie, niezależnie od dokonania ustaleń dotyczących ogólnej sytuacji w kraju pochodzenia osoby ubiegającej się o status uchodźcy, obowiązane są ponadto do wyjaśnienia indywidualnych przyczyn ewentualnego zagrożenia danej osoby jedynie w odniesieniu do tych konkretnych faktów lub okoliczności, które zostaną przez tę osobę wskazane. W rozpoznawanej sprawie jest poza sporem, że skarżący, ubiegając się o przyznanie statusu uchodźcy powołał się na ogólną sytuację (wojna domowa i walki plemienne) w kraju ojczystym

w chwili, gdy opuszczał Somalię, natomiast nie wskazywał na żadne inne okoliczności, które mogłyby stanowić źródło jego indywidualnego (osobistego) zagrożenia w razie powrotu do kraju.

Po trzecie - zgodzić się należy oczywiście z poglądem wyrażonym w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej, wedle którego nie do przyjęcia jest stanowisko: „że warunkiem przyznania statusu uchodźcy jest wadliwe działanie władz państwowych, a warunek ten nie występuje w wypadku rozpadu państwa, co miało miejsce w Somalii”. Jednakże, w świetle przytoczonej wcześniej argumentacji, która przesądza o merytorycznej trafności zaskarżonego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, podniesienie w rewizji nadzwyczajnej tego zarzutu, wskazującego na niewłaściwą interpretację i zastosowanie pkt 65 poradnika Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (UNHCR), nie może mieć znaczenia decydującego dla oceny zgodności z prawem zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art.393¹² KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.) orzekł jak w sentencji.

=====