

27. Sprawy dotyczące cudzoziemców, repatriantów, nabycia nieruchomości przez cudzoziemców etc. Symbol 627.

Istotną grupę spraw stanowiły sprawy ze skarg cudzoziemców na decyzje odmawiające wydania zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się oraz wydalenie.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. Nr 128, poz. 1175 ze zm.), zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony udziela się cudzoziemcowi, który jest małżonkiem obywatela polskiego. Stosownie do treści art. 57 ust. 1 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach – cudzoziemcowi odmawia się udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, jeżeli podstawą ubiegania się o zezwolenia jest zawarcie związku małżeńskiego z obywatelem polskim, a związek małżeński zawarty został w celu obejścia przepisów o udzielaniu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony.

Organ prowadzący postępowanie o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony cudzoziemcowi będącemu małżonkiem obywatela polskiego ustala, czy związek małżeński nie został zawarty w celu obejścia przez cudzoziemca przepisów o udzielaniu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, jeżeli okoliczności sprawy wskazują na zaistnienie zdarzeń wymienionych w art. 55 ust. 1 pkt 1- 7 ustawy o cudzoziemcach. Wśród nich są powołane przez organ okoliczności, że małżonkowie nie zamieszkują wspólnie oraz, że nie są zgodni co do dotyczących ich danych osobowych i innych istotnych okoliczności, które ich dotyczą (art. 55 ust. 1 pkt 3 i 6 ustawy o cudzoziemcach). Zaistnienie powyższych okoliczności nie jest równoznaczne z wystąpieniem przesłanek, które dawałyby podstawę do odmowy udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. Odmowa udzielenia takiego zezwolenia powinna wynikać ze stwierdzenia organu orzekającego o zawarciu małżeństwa przez cudzoziemca w celu obejścia przepisów o udzielaniu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, opartego na prawidłowo ustalonym stanie faktycznym sprawy, w następstwie poprawnie przeprowadzonego postępowania administracyjnego.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, do postępowań w sprawach uregulowanych w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Oznacza to, że rola Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, będącego zgodnie z art. 143 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach organem odwoławczym, 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.) Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców obowiązany jest ponownie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę. W orzecznictwie sądowym powszechny jest pogląd, że organ odwoławczy jest obowiązany uwzględniać zmiany stanu faktycznego sprawy zaistniałe po wydaniu zaskarżonej decyzji organu pierwszej instancji, vide wyrok NSA z dnia 21 czerwca 1988 r., sygn. akt SA/Lu 151/88, ONSA 1988, nr 2, poz. 72, w którym przyjęto, że: "1. Jeżeli nie występują przesłanki określone w art. 78 § 2 K.p.a. organ administracji nie może - przed wydaniem decyzji - odmówić oceny dowodów przedłożonych przez stronę, powołując się na fakt zakończenia postępowania dowodowego. 2. Organ odwoławczy, w ramach swoich uprawnień kontrolnych, ocenia materiał dowodowy, uwzględniając stan faktyczny stwierdzony w czasie wydania decyzji przez organ w pierwszej instancji, jak i zmiany stanu faktycznego, które zaszły pomiędzy wydaniem decyzji organu pierwszej instancji a wydaniem decyzji w postępowaniu odwoławczym". Na merytoryczną stronę rozstrzygnięcia organu odwoławczego zwrócił uwagę także Sąd Najwyższy, który w uchwale stwierdził, iż chodzi o to, by "przeprowadzono dwukrotnie merytoryczne postępowanie, by dwukrotnie oceniono dowody, w sposób rzeczowy i poważny przeanalizowano wszelkie argumenty i opinie, i w konsekwencji doprowadzono do wydania takiego rozstrzygnięcia, które najlepiej odpowiadać będzie prawu, interesowi publicznemu i słusznym interesom strony" (uzasadnienie uchw. SN z dnia 1 grudnia 1994 r., sygn. akt III AZP 8/94, OSNAPiUS 1995, nr 7, poz. 82).

Nieodniesienie się przez Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, jako organu odwoławczego, do nowych argumentów i dowodów potwierdza, że w toku postępowania administracyjnego naruszone zostały art. 7 i art. 77 § 1 K.p.a., obligujące organy administracji publicznej do podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, a także do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Z tych samych względów naruszony został art. 80 K.p.a. zobowiązujący organy do oceny, na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

W uzasadnieniu wyroku o **sygn. akt V SA/Wa 1265/07** uchylając decyzję, Sąd stwierdził, iż rozpatrując sprawę ponownie, Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców zobowiązany będzie do uwzględnienia stanu faktycznego sprawy zaistniałego po wydaniu decyzji przez organ I instancji. Uzupełnienie postępowania

dowodowego w powyższym zakresie pozwoli na prawidłowe ustalenie stanu faktycznego oraz rozstrzygnięcie sprawy z wniosku skarżącej o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony.

Do akt sprawy o **sygn. akt V SA/Wa 1539/07** w toku postępowania administracyjnego o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wpłynęły dokumenty zawierające informacje niejawne, zaklasyfikowane jako tajemnica służbowa, którym nadana została klauzula „zastrzeżone” oraz, że odmówiono stronie przeglądania dokumentów objętych ochroną tajemnicy państwowej.

Kwestie ochrony informacji niejawnych zostały uregulowane w ustawie z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 ze zm.). W art. 2 pkt 1 i 2 ustawy podane zostały definicje normatywne pojęcia „tajemnicy państwowej” oraz „tajemnicy służbowej”, które obejmują informacje niejawne o różnym stopniu doniosłości. Informacje niejawne są opatrywane klauzulami tajności wymienionymi w art. 23 i chronione w sposób określony w art. 20 i 21 tej ustawy. W myśl art. 23 ust. 2 pkt 2 cyt. ustawy klauzulą „zastrzeżone” oznacza się informacje niejawne zaklasyfikowane jako stanowiące tajemnicę służbową – w przypadku gdyby ich nieuprawnione ujawnienie mogło spowodować szkodę dla prawnie chronionych interesów obywateli albo jednostki organizacyjnej.

Zgodnie z treścią art. 20 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych, informacje niejawne, którym przyznano określoną klauzulę tajności, z zastrzeżeniem ust. 2 (dotyczącego zatwierdzania przez kierownika jednostki organizacyjnej, opracowanych przez pełnomocnika ochrony, szczegółowych wymagań w zakresie ochrony informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „zastrzeżone” w podległych komórkach organizacyjnych) są chronione zgodnie z przepisami ustawy, które dotyczą informacji niejawnych oznaczonych daną klauzulą tajności.

Podkreślić należy, iż ochrona tajemnicy służbowej ma wysoką rangę i jest realizowana tymi samymi środkami, co ochrona tajemnicy państwowej. Ujawnienie wiadomości stanowiących tajemnicę służbową osobom nieposiadającym odpowiedniego, ważnego upoważnienia – poświadczenia bezpieczeństwa – stanowi przestępstwo w myśl postanowień art. 266 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

Natomiast w myśl art. 8 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, organ wydający decyzję lub postanowienie w postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów

ustawy może odstąpić od uzasadnienia, w całości lub w części, jeżeli wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Uzasadnienie decyzji nie może bowiem spowodować ujawnienia informacji niejawnych. Zatem odstępując od uzasadnienia decyzji organ administracji nie naruszył obowiązujących przepisów prawa – przepisów ustawy o cudzoziemcach.

Ograniczona treść uzasadnienia decyzji Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców wynika z przesłanek, które legły u podstaw rozstrzygnięcia. Wobec powyższego Sąd stwierdził, że zarzut skargi dotyczący naruszenia art. 66 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach – poprzez brak jednoznacznego określenia, która z okoliczności wymienionych w cyt. przepisie stanowiła podstawę odmowy udzielenia zezwolenia na osiedlenie się – należy uznać za bezprzedmiotowy.

Jednocześnie podkreślić należy, iż z akt przedmiotowej sprawy wynika, że odmowę udzielenia zezwolenia na osiedlenie się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – zgodnie z art. 66 pkt 3 ustawy o cudzoziemcach – uzasadniają względy ochrony obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, a udzielenie wnioskowanego zezwolenia mogłoby naruszyć interes Rzeczypospolitej Polskiej.

Sąd - po zapoznaniu się z całokształtem dowodów zgromadzonych w sprawie, w tym z dokumentami zawierającymi informacje niejawne - stwierdził, że zarówno orzekający w pierwszej instancji Wojewoda Mazowiecki, jak i utrzymujący w mocy decyzję o odmowie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, postąpili prawidłowo odmawiając skarżącemu – na podstawie art. 66 pkt 3 ustawy o cudzoziemcach – wnioskowanego zezwolenia.

Sąd uznał również, że nie naruszono treści art. 8 K.p.a., albowiem w motywach rozstrzygnięcia wskazano, czym kierował się Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, wydając zaskarżony akt administracyjny. Decyzja została wydana po dokonaniu analizy okoliczności wskazanych w motywach rozstrzygnięcia, w oparciu o prawidłowo ustalony stan faktyczny i trafnie zastosowane normy prawa administracyjnego. W świetle okoliczności ujawnionych w aktach tajnych, nie budzi wątpliwości, że postępowanie wyjaśniające przeprowadzono rzetelnie i wyciągnięto wnioski, które to Sąd w pełni podzielił.

Jednocześnie zauważono, iż organ I instancji prawidłowo, w oparciu o art. 8 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, odstąpił od uzasadnienia decyzji. Treść cyt. artykułu

uzasadnia odstąpienie od uzasadnienia decyzji lub postanowienia, w całości lub w części, jeżeli wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Z brzmienia przepisu art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. Nr 128, poz. 1175 ze zm.) jednoznacznie wynika, że cofnięcie zezwolenia na osiedlenie się z przyczyn wymienionych w art. 68 ust. 1 pkt 1-4 ma charakter obligatoryjny. Oznacza to, że jeżeli organ w sposób niebudzący wątpliwości ustali zaistnienie choćby jednej z okoliczności wymienionych w art. 68 ust. 1, zobligowany jest cofnąć cudzoziemcowi zezwolenie na osiedlenie, a w przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3 zobligowany jest również nakazać cudzoziemcowi opuszczenie terytorium Polski w terminie określonym w decyzji (ust. 2), z tym wszakże zastrzeżeniem, że rozstrzygając w zakresie nakazu opuszczenia terytorium RP, organ stosuje przepisy o postępowaniu w sprawie wydalenia (ust. 3), a zatem zobowiązany jest również rozważyć, czy w danej sprawie nie występują okoliczności powodujące, że decyzji o wydaleniu (nakazu opuszczenia terytorium RP) nie wydaje się, a wydanej nie wykonuje (art. 89 ust. 1).

Odnosząc powyższe do sprawy o **sygn. akt V SA/Wa 1933/06**, Sąd stwierdził, że należy podzielić stanowisko Prezesa Urzędu co do tego, że w stosunku do D. P. T. zachodzi przesłanka określona w art. 68 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy o cudzoziemcach, albowiem nie ulega wątpliwości, że został on skazany prawomocnym wyrokiem w Rzeczypospolitej Polskiej za przestępstwo umyślne na karę co najmniej 3 lat pozbawienia wolności. Podniesione przez skarżącego w skardze okoliczności, że został on warunkowo przedterminowo zwolniony z odbycia reszty kary pozbawienia wolności, i że nie jest to równoznaczne z jej faktycznym odbyciem w rozumieniu art. 82 K. k., jak również, że orzekając o warunkowym zwolnieniu, Sąd nakłada na skazanego szereg obowiązków, od których spełnienia zależy, czy kara zostanie uznana za wykonaną, czy skazany wróci do zakładu karnego, z punktu widzenia treści art. 68 ust. 1 pkt 3 nie mają znaczenia, ponieważ w świetle tego przepisu istotny jest sam fakt „skazania prawomocnym wyrokiem” na karę co najmniej 3 lat pozbawienia wolności, a nie fakt odbycia tej kary w takim wymiarze, czy też nieodbycia orzeczonej kary pozbawienia wolności w pełnym wymiarze z uwagi na skorzystanie (jak w przypadku skarżącego) z instytucji warunkowego przedterminowego zwolnienia.

W sytuacji cudzoziemca, u którego wystąpiła określona w art. 68 ust. 1 pkt 3 przesłanka, organ zobligowany jest do cofnięcia skarżącemu zezwolenia na osiedlenie się, jednakże niezgodne z porządkiem prawnym jest pominięcie przy ocenie stanu faktycznego przesłanek zawartych w przepisach art. 68 ust. 1 pkt 1, art. 88 ust. 1 pkt 5 oraz art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach.

Sąd nie podzielił stanowiska organów administracji, że cofnięcia zezwolenia na osiedlenie się wymagają też „względy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego bądź interes Rzeczypospolitej Polskiej”, o których mowa w art. 68 ust. 1 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach, jak również konstatacji, że „powyższe okoliczności” mają jednoznacznie wskazywać, iż dalszy pobyt cudzoziemca na terytorium RP „może stanowić zagrożenie dla tych wartości, a tym samym stanowią uzasadnienie faktyczne przesłanki wskazanej w tym przepisie”.

Przede wszystkim Sąd zwrócił uwagę, że powołując się na przepis art. 68 ust. 1 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach, organ powinien określić, o jakie konkretnie przesłanki chodzi i wykazać, że jakies „względy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego”, bądź też jakiś „interes Rzeczypospolitej Polskiej” rzeczywiście „wymagają” cofnięcia cudzoziemcowi zezwolenia na osiedlenie się i w konsekwencji wydalenia go z terytorium RP. Tego rodzaju stanowisko powinno zostać wsparte spójną i wyczerpującą argumentacją, znajdującą stosowne odzwierciedlenie w prawidłowo zebranych, kompletnym materiale dowodowym. Przy czym, zdaniem Sądu, analiza i ocena przez organ przesłanek uzasadniających wydalenie (nakazanie opuszczenia terytorium RP) musi być dokonywana w kontekście aktualnych zagrożeń ze strony cudzoziemca dla „ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego”, bądź „interesu Rzeczypospolitej Polskiej”, a nie zagrożeń hipotetycznych i opierających się na dowolnym uznaniu organów.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na to, że ustawa o cudzoziemcach w sposób zdecydowanie odmienny, bardziej liberalny, reguluje kwestie wydaleniuowe (nakazu opuszczenia terytorium RP) i możliwości legalizacji pobytu m.in. wobec cudzoziemców, będących małżonkami obywateli polskich. Wydalenie cudzoziemca, będącego małżonkiem obywatela polskiego (podobnie jak i cudzoziemca posiadającego zezwolenie na osiedlenie się lub zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE), jak również wpisanie danych takiego cudzoziemca do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany, dopuszczalne jest tylko wówczas, jeżeli jego dalszy pobyt stanowi „zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego”

(por. art. 89 ust. 1 pkt 1 oraz art. 128 ust. 1a pkt 1). A zatem w przypadku tych cudzoziemców przesłanka „interesu Rzeczypospolitej Polskiej” – wskazana jako podstawa wydalenia (art. 88 ust. 1 pkt 5) oraz wpisania danych do wykazu (art. 128 ust. 1 pkt 6), odnosząca się do pozostałych cudzoziemców – nie powinna być stosowana. Między innymi również z tego powodu należałoby przeanalizować i ocenić, czy rzeczywiście w takim przypadku „klauzule ochronne, wyrażające interes Strony”, „stoją w kolizji z interesem społecznym”, zważywszy, że w szeroko rozumianym interesie społecznym leży zarówno ochrona rodziny, jak i dobro małoletnich dzieci cudzoziemca, będących obywatelami polskimi i wychowanymi w polskiej kulturze, a także prawidłowa realizacja ciężących na Polsce zobowiązań prawnomiędzynarodowych, wynikających w szczególności z art. 18 Konstytucji RP, art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 5 i 18 Konwencji o prawach dziecka, gwarantujących ochronę rodziny i zakazujących ingerencji władzy publicznej w życie rodzinne, jak też poszanowanie praw dziecka.

Osoba, której polskie pochodzenie zostało stwierdzone, zgodnie z art. 52 ust. 5 Konstytucji RP, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe. A zatem, art. 52 ust. 5 ustanawia dla osób, których polskie pochodzenie zostało formalnie (zgodnie z ustawą) stwierdzone, prawo podmiotowe do osiedlenia się na terytorium Polski, natomiast nie zawiera żadnej regulacji co do trybu dochodzenia owego konstytucyjnie gwarantowanego prawa.

Wobec braku jednej i jednoznacznej regulacji ustawowej, normującej tryb stwierdzania pochodzenia polskiego osoby, która w myśl art. 52 ust. 5 Konstytucji RP ma prawo osiedlić się na terytorium RP, do realizacji tego prawa winny mieć zastosowanie przepisy ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, która reguluje m.in. kwestie zasad i trybu udzielania zezwoleń na osiedlenie się, ale nie daje preferencji przy ubieganiu się o udzielenie takiego zezwolenia cudzoziemcom polskiego pochodzenia, oraz przepisy ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532 ze zm.), która jako jedyna określa kryteria, w oparciu o które ustalane jest polskie pochodzenie.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o repatriacji – za osobę polskiego pochodzenia (...), uznaje się osobę deklarującą narodowość polską i spełniającą łącznie następujące warunki: co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków było narodowości polskiej (pkt 1), wykaże ona swój związek z polskością w szczególności przez pielęgnowanie polskiej mowy, polskich tradycji i zwyczajów (pkt 2).

Z treści powyższego przepisu wynikają trzy przesłanki warunkujące uznanie za osobę polskiego pochodzenia: zadeklarowanie narodowości polskiej, posiadanie wskazanego przodka narodowości polskiej oraz wykazanie związku z polskością. Przy czym wymienione przesłanki muszą zostać wypełnione łącznie, a brak choćby jednej z nich wyklucza możliwość uznania przez organ osoby wnioskującej za osobę polskiego pochodzenia.

Odmowę udzielenia skarżącej, w sprawie o **sygn. akt V SA/Wa 49/07**, wnioskowanego zezwolenia organ administracji uzasadnił brakiem wypełnienia pkt 2 powyższego artykułu tj. niewykazania związku z polskością, gdyż w domu rodzinnym wnioskodawcy nie pielęgnowano polskiej mowy, polskich tradycji i zwyczajów.

Sąd, odnosząc się do powyższego argumentu zaskarżonej decyzji zauważył, że w pkt 2 powyższego artykułu, ustawodawca posłużył się zwrotem „w szczególności”, co oznacza, że za wykazanie związku z polskością można uznać także inne działania i zachowania wnioskodawcy, niż tylko pielęgnowanie polskiej mowy, polskich tradycji i zwyczajów. Nie można też zakładać, jak stwierdzono w zaskarżonej decyzji, że pielęgnowanie polskiej mowy, tradycji i zwyczajów musi być kultywowane w rodzinnym domu. Jakkolwiek sprawa pielęgnowania polskiej mowy, tradycji i zwyczajów w rodzinnym domu jest ważna, to jednak, dokonując oceny związków z polskością, należy tej oceny dokonać szerzej, poprzez wzięcie pod uwagę także tego, czy wnioskodawca porozumiewa się w języku polskim, jaki jest stan jego wiedzy o Polsce, czy szukał kontaktów z polskością poza rodzinnym domem, itp.

Przy rozpoznaniu sprawy organ administracji powinien dokonać wszechstronnej oceny, czy skarżący wykazał swój związek z polskością, a także odnieść się do kwestii zadeklarowania narodowości polskiej, jak i słusznego – tj. odpowiadającego wartości konstytucyjnej, unormowanej w art. 52 ust. 5 Konstytucji RP oraz w jej preambule, poprzez powołanie się na więzy wspólnoty z naszymi rodakami rozsianymi po świecie – interesu skarżącej.

Drugą pod względem ilości kategorię spraw stanowią skargi dotyczące ochrony cudzoziemców, odmowy nadania statusu uchodźcy, zezwoleń na pobyt tolerowany i ochrona czasowa.

W myśl art. 13 ustawy z 13 czerwca 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 do uznania za uchodźcę określone w Konwencji Genewskiej i Protokole Nowojorskim. Poprzez odwołanie się do Konwencji ustawa wskazuje, że tylko po spełnieniu określonych w Konwencji przesłanek dana osoba może być uznana za uchodźcę. Zgodnie zaś z art. 1 A pkt 2 Konwencji Genewskiej, uchodźcą jest osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu 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, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się, na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa.

Tak więc, w świetle powołanego przepisu Konwencji możliwość nadania statusu uchodźcy warunkowana jest „uzasadnioną obawą” przed prześladowaniem z powodów ściśle określonych w Konwencji. Ta obawa musi być „uzasadniona”, co w konsekwencji oznacza, że osoba ubiegająca się o nadanie jej statusu uchodźcy winna w sposób niebudzący wątpliwości zasadność tej obawy wykazać. W tym względzie nie wystarcza jedynie subiektywne przekonanie, lecz obawa musi być w pewien sposób zobiektywizowana m.in. poprzez odniesienie jej do realiów występujących w kraju osoby ubiegającej się o nadanie jej statusu uchodźcy. Dopiero na tym tle możliwe jest dokonanie właściwej oceny, czy dana osoba ubiegająca się o status uchodźcy rzeczywiście może obawiać się prześladowań, czy są to prześladowania z powodów, o których mowa w Konwencji Genewskiej i czy rzeczywiście są one uzasadnione.

Analizując pod tym kątem całokształt zgromadzonego w sprawie o **sygn. akt V SA/Wa 1054/06** materiału dowodowego, Sąd uznał, że orzekające w sprawie organy administracji obu instancji dokonały tej oceny w sposób właściwy, że skarżący nie jest uchodźcą w rozumieniu Konwencji Genewskiej, a głównym powodem jego wyjazdu z kraju pochodzenia i jego obaw przed powrotem do K., nie była żadna z przesłanek określonych w Konwencji, lecz dość niejasne okoliczności uwikłania się bez politycznej motywacji (co podkreśliła Rada do Spraw Uchodźców w odpowiedzi na skargę) w praktycznie obce skarżącemu konflikty na podłożu rozrachunków partyjnych.

Z powyższych względów, Sąd uznał, że decyzja Rady do Spraw Uchodźców, w części dotyczącej odmowy nadania statusu uchodźcy, jest prawidłowa i w tej części skargę oddalił.

Natomiast Sąd nie podzielił stanowiska Rady w kwestii pobytu tolerowanego.

Z art. 16 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 2 ww. ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP wynika, że Rada do Spraw Uchodźców, jako organ rozpoznający sprawę w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy, w sytuacji, gdy odmawia nadania statusu uchodźcy, jest obowiązana z urzędu zbadać, czy nie zachodzą „okoliczności, o których mowa w art. 97”. Artykuł ten (w obecnym brzmieniu) w ust. 1 określa przesłanki obligujące organ do udzielenia cudzoziemcowi zgody na pobyt tolerowany na terytorium RP w przypadku ich zaistnienia, a w ust. 2 przesłanki umożliwiające udzielenie takiej zgody.

Badając okoliczności, o których mowa w art. 97, organ nie prowadzi odrębnego postępowania, lecz opiera się na całokształcie materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie o nadanie statusu uchodźcy, z tym że dokonuje jego oceny nie pod kątem przesłanek określonych w Konwencji Genewskiej, a pod kątem tych przesłanek, które zostały wyartykułowane w art. 97, a zatem m.in. również pod tym kątem, czy w przypadku powrotu (wydalenia) cudzoziemca do kraju pochodzenia „zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego...” w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.

Należy przy tym podkreślić, że wynikająca z art. 97 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy ochrona przed zagrożeniem wymienionych w nim praw i wolności, chronionych przez Konwencję Rzymską z 1950 roku, nie wymaga, w odróżnieniu od Konwencji Genewskiej, by zagrożenia te związane były czy to z rasą, religią, narodowością, przynależnością do określonej grupy społecznej, czy też z przekonaniami politycznymi. Wystarczy, że istnieją poważne podstawy do stwierdzenia, że cudzoziemiec w przypadku wydalenia (powrotu do kraju pochodzenia) znajdzie się w sytuacji rzeczywistego ryzyka wystąpienia zagrożenia jego prawa do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego oraz innych wymienionych w tym przepisie zagrożeń dla praw i wolności chronionych zarówno na mocy ww. ustawy, jak i Konwencji Rzymskiej.

Kwestię przesłanek warunkujących udzielenie zgody na pobyt tolerowany (tj. zagrożenia m.in. prawa do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, czy też prawa do rzetelnego procesu sądowego - w przypadku gdyby mimo wszystko został

ponownie zatrzymany przez władze w celu odzyskania obciążających je dokumentów) należy uznać za niedostatecznie wyjaśnioną.

Sąd wyraził pogląd, że organ powinien ustalić, jaka jest obecnie sytuacja polityczna w K. i rozpatrzyć podnoszone przez skarżącego okoliczności w kontekście wynikających z art. 97 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy oraz Konwencji Rzymskiej z 1950 r. przesłanek, odnoszących się do pobytu tolerowanego, jak również ponownie przesłuchać skarżącego, by wyjaśnić, czy istnieją dostatecznie poważne podstawy do stwierdzenia, że w przypadku powrotu do K. znajdzie się on w sytuacji rzeczywistego ryzyka wystąpienia zagrożenia jego prawa do życia, wolności lub bezpieczeństwa osobistego i innych praw chronionych na mocy Konwencji Rzymskiej.

W wyroku o **sygn. akt V SA/Wa 1981/06** Sąd wypowiedział się, że zgodnie z treścią art. 156 § 1 pkt 3 K.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną.

Stosownie do przepisu art. 105 § 1 K.p.a., gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania.

Z akt sprawy wynika, iż mąż skarżącej złożył trzy wnioski o nadanie statusu uchodźcy. Postępowanie administracyjne wszczęte na skutek pierwszego wniosku zostało zakończone rozstrzygającą co do istoty sprawy decyzją Rady do Spraw Uchodźców, której nie zaskarżono do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zatem stała się ona prawomocna. Postępowania wszczęte wskutek kolejnych wniosków męża skarżącej oraz pierwszego wniosku skarżącej zakończono decyzjami organu odwoławczego, utrzymującymi w mocy umarżające decyzje Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców.

Decyzją prawomocną skarżącej udzielona została zgoda na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż wniosek męża obejmował ją jako żonę oraz ich małoletnią córkę.

Złożony przez skarżącą wniosek, chociaż przy użyciu innych sformułowań, to jednak wskazuje okoliczności wymieniane już wcześniej we wnioskach składanych przez męża skarżącej. Należy więc uznać, że przedstawione we wszystkich wnioskach okoliczności są merytorycznie tożsame co do istoty. Tożsamość osoby, podstawy prawnej i okoliczności przedstawionych przez skarżącą są bezsporne również w jej pierwszym wniosku o nadanie statusu uchodźcy. Postępowanie wszczęte wskutek tego wniosku zostało umorzone decyzją.

Wobec powyższego należy zgodzić się, iż – jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 stycznia 1998 r. sygn. akt III SA 103/97 – decyzja rozstrzygająca co do istoty sprawy, w której decyzją ostateczną postępowanie umorzono, jest nieważna. Zatem, wobec tożsamości sprawy niniejszej ze sprawą zakończoną decyzją Rady do Spraw Uchodźców, organ administracji, wydając decyzję merytoryczną, dopuściłby się rażącego naruszenia prawa.

Decyzja ostateczna, która nie została zaskarżona, jest objęta szczególną ochroną prawną. Złożony przez skarżącą kolejny wniosek o nadanie statusu uchodźcy miał - w ocenie Sądu - na celu obejście regulacji prawnej, przewidzianej przepisem art. 16 § 1 K.p.a., co prowadzi do nadużycia prawa. Takie działanie strony skarżącej nie może podlegać ochronie prawnej, gdyż wzruszenie decyzji ostatecznej może nastąpić tylko w trybach nadzwyczajnych, w przypadkach przewidzianych przez Kodeks postępowania administracyjnego.

Kolejna decyzja odmawiająca bądź nadająca status uchodźcy wnioskodawczyni byłaby obarczona wadą prawną, powodującą wycofanie jej z obrotu prawnego. W sprawie zachodzi przypadek bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego, które zgodnie z art. 105 § 1 K.p.a. powinno ulec umorzeniu, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 stycznia 1990r., sygn. akt II SA 1240/89, ONSA 1990, nr 1 poz.16).

Sąd zwrócił równocześnie uwagę, iż mnożenie wniosków o nadanie statusu uchodźcy, składanych przez członków rodziny, objętych już decyzjami rozstrzygającymi co do istoty sprawy, nie może stać się drogą do zapewnienia rodzinie egzystencji w Polsce przez korzystanie ze świadczeń socjalnych, przysługujących osobom będącym w procedurze uchodźczej.

Osobny wniosek o nadanie statusu uchodźcy, złożony przez członka rodziny objętego uprzednio decyzją Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Uchodźców czy też Rady do Spraw Uchodźców, tylko wówczas mógłby wszcząć merytoryczne postępowanie, gdy powołane w nim okoliczności wykraczałyby poza już rozpatrywane przez organ, odnoszące się do małżonka i pozwalałyby na przypisanie osobie wnioskującej odrębnych działań lub cech uzasadniających nadanie jej statusu uchodźcy w rozumieniu Konwencji Genewskiej.

Z kolei, w sprawie o **sygn. akt V SA/Wa 1794/06**, Sąd zwrócił uwagę, iż art. 88 ust. 1, w kolejnych punktach 1 – 10, enumeratywnie wymieniono szereg

przesłanek (okoliczności), których zaistnienie powoduje obligatoryjnie wydanie decyzji o wydaleniu cudzoziemca z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Niewątpliwie artykuł 88 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach należy do kategorii przepisów dla organu wiążących, a to oznacza, że jeżeli ustalony stan faktyczny sprawy odpowiada treści przepisu – skutek jest określony w przepisie, a organ nie ma wyboru co do treści rozstrzygnięcia. Tym większe znaczenie ma więc prawidłowe ustalenie stanu faktycznego, jak również poprawne odczytanie treści przepisu, gdyż właściwa jego interpretacja jest punktem odniesienia i podstawowym warunkiem prawidłowego rozstrzygnięcia.

Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, uznając, że w stosunku do cudzoziemca zachodzi obligatoryjna przesłanka do wydalenia określona w art. 88 ust. 1 pkt 8, w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji powołał się jedynie na to, że funkcjonariusze Straży Granicznej zatrzymali skarżącego na targowisku miejskim w R. w związku z posiadaniem papierosów bez polskich znaków skarbowych akcyzy. Następnie organ administracji przytoczył treść przepisów art. 4 ust. 1 pkt. 1, art. 3 ust. 3 i 4 oraz art. 6 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257 ze zm.) i stwierdził, że cudzoziemiec nie wywiązuje się ze zobowiązań podatkowych wobec Skarbu Państwa. Podkreślenia wymaga, że organ II instancji jednocześnie uznał, że w podstawie prawnej decyzji organu I instancji bezzasadnie powołano art. 88 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 czerwca 2003r. o cudzoziemcach, albowiem z dokumentacji zgromadzonej w przedmiotowej sprawie nie wynika, aby cudzoziemiec stwarzał zagrożenia dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego określone w tym przepisie.

Sąd podkreślił, że dla ustalenia istnienia przesłanki wydalenia z art. 88 ust. 1 pkt. 8 ustawy o cudzoziemcach nie wystarczy ogólnikowe przytoczenie przepisów o podatku akcyzowym, konieczne jest wykazanie, że cudzoziemiec rzeczywiście ma konkretne (określone co do rodzaju i wysokości) zobowiązania podatkowe wobec Skarbu Państwa, i że się z nich nie wywiązuje w ustawowym terminie.

Przypadki niewywiązywania się cudzoziemca ze zobowiązań podatkowych, powstających z mocy prawa (ustalanego w drodze samoobliczenia) lub na podstawie decyzji podatkowych, powinny być ujawniane w toku czynności sprawdzających, kontroli podatkowej lub też kontroli skarbowej. Dopiero wyniki tej kontroli będą miarodajne dla stwierdzenia, czy zaistniała przesłanka wydalenia cudzoziemca, niezależnie od czynności dotyczących zabezpieczenia zaległości podatkowych, zgodnie z obowiązującymi przepisami ustaw podatkowych.

Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Stosownie natomiast do art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Także prawo stanowione przez organizację międzynarodową, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczypospolitą Polską umowy konstytuującej taką organizację, jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami (art. 91 ust. 3 Konstytucji RP).

Według art. 2 część pierwsza Zasady Traktatu podpisanego w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 roku o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej (i innych wymienionych w tym traktacie państw) do Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864 ze zm.), od dnia przystąpienia nowe Państwa Członkowskie są związane postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucję Wspólnot i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia; postanowienia te są stosowane w nowych Państwach Członkowskich zgodnie z warunkami określonymi w tych Traktatach.

Równocześnie warto zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, w którym orzekł, że Traktat Akcesyjny jako całość oraz poszczególne zaskarżone przepisy nie naruszają przepisów Konstytucji RP. Trybunał podkreślił, że po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej mamy do czynienia z równoległym obowiązywaniem dwóch autonomicznych porządków prawnych: polskiego i unijnego. Nie wyklucza to ich wzajemnego oddziaływania, a z drugiej strony – ewentualnego powstania kolizji między prawem europejskim a Konstytucją RP.

Bezpośredni skutek przepisów traktatowych oznacza, że przepisy prawa wspólnotowego przyznają obywatelom Unii Europejskiej prawa podmiotowe, które powinny być chronione przez sądy Państw Członkowskich.

Do rozstrzygnięcia pozostaje zagadnienie czy przedsiębiorca z siedzibą na Brytyjskich Wyspach Dziewiczych winien być traktowany jako przedsiębiorca z Europejskiego Obszaru Gospodarczego na tle przepisu stanowiącego, że cudzoziemcy, będący obywatelami lub przedsiębiorcami Państw Członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego, nabywają (obejmują) udziały lub akcje

w spółkach będących właścicielami bądź wieczystymi użytkownikami nieruchomości na terytorium RP bez zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W sprawach z tego zakresu koniecznym jest ustalenie w pierwszej kolejności prawidłowej wykładni przepisu art. 299 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Stanowi on, że szczególne zasady stowarzyszania określone w części czwartej niniejszego Traktatu stosują się do krajów i terytoriów zamorskich, których lista zawarta jest w Załączniku II do Traktatu. Tak więc art. 299 określa zakres podmiotowy stosowania postanowień Traktatu. Uregulowano w nim także kwestie dotyczące polityki Wspólnoty w krajach i terytoriach zamorskich. Generalnie przewidziano stosowanie postanowień TWE na Azorach, Maderze i Wyspach Kanaryjskich. Specyficzny status przyznano terytoriom europejskim, do których należą: Andora, Lichtenstein, Monaco i San Marino. Wyłączenie stosowania postanowień Traktatu wobec krajów i terytoriów mających szczególne stosunki ze Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej ma uzasadnienie historyczne („Komentarz do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską” Z Brodecki Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis Warszawa 2006 r.).

Brytyjskie Wyspy Dziewicze wskazane zostały w Załączniku II, odnoszącym się do krajów i terytoriów zamorskich, objętych postanowieniami części IV Traktatu. Tak więc należy dokonać analizy przepisów części IV Traktatu zatytułowanego „Stowarzyszenie krajów i terytoriów zamorskich”, a w szczególności art. 182, 183 ust. 5 oraz 187 TWE. W myśl art. 182 TWE Państwa Członkowskie ustanowiły stowarzyszenie ze Wspólnotą krajów i terytoriów pozaeuropejskich, które utrzymują szczególne stosunki z Danią, Francją, Niderlandami i Zjednoczonym Królestwem. Jednocześnie zgodnie z art. 183 ust. 5 TWE w stosunkach między Państwami Członkowskimi oraz krajami i terytoriami prawo przedsiębiorczości obywateli i spółek jest regulowane zgodnie z postanowieniami i przy zastosowaniu procedur przewidzianych w rozdziale dotyczącym prawa przedsiębiorczości oraz na niedyskryminacyjnych podstawach, z zastrzeżeniem przepisów szczególnych przyjętych na podstawie art. 187 TWE. Z brzmienia tego ostatniego przepisu wynika, że Rada ustanawia przepisy dotyczące sposobów i procedury stowarzyszenia krajów i terytoriów ze Wspólnotą. Tak więc w przepisach tych określono jedynie cele i zasady stowarzyszania krajów i terytoriów ze Wspólnotą Europejską, bowiem jako wymienione w Załączniku II do Traktatu nie są objęte bezpośrednim zakresem obowiązywania samego Traktatu.

Konsekwencją i uzasadnieniem takiego stanowiska jest decyzja Rady 2001/822/WE z dnia 27 listopada 2001 r. wydana właśnie na podstawie art. 187 TWE – „w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich ze Wspólnotą Europejską („Decyzja o Stowarzyszeniu Zamorskim”)” (Dz. U. UE L z dnia 30 listopada 2001 r.).

Rada Unii Europejskiej podkreśliła w preambule w/w decyzji, że przepisy ogólne Traktatu i wynikające z nich ustawodawstwo nie stosuje się automatycznie do krajów i terytoriów zamorskich, z wyjątkiem wyraźnych przepisów, mających efekt przeciwny (pkt 16 preambuły). Jednocześnie (pkt 6 preambuły) Rada w sposób jednoznaczny określiła status krajów i terytoriów zamorskich (w tym Brytyjskich Wysp Dziewiczych), wskazując, że pomimo, iż kraje i terytoria zamorskie nie są państwami trzecimi, nie stanowią one części jednolitego rynku i muszą przestrzegać zobowiązań nałożonych na państwa trzecie. „Decyzja o Stowarzyszeniu Zamorskim” będzie obowiązywała do roku 2011.

Koniecznym ponadto do przeanalizowania jest pojęcie Europejskiego Obszaru Gospodarczego, zawarte w przepisie art. 8 ust. 2 cyt. ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Zgodnie, z którym nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przez cudzoziemców, będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego, z wyjątkiem nabycia:

1/ nieruchomości rolnych i leśnych, przez okres 12 lat od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej,

2/ drugiego domu, przez okres 5 lat od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej.

Europejski Obszar Gospodarczy (EOG) jest strefą wolnego handlu, obejmującą kraje Unii Europejskiej i Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (z wyjątkiem Szwajcarii). EOG opiera się na czterech fundamentalnych wolnościach: swobodnego przepływu ludzi, kapitału, towarów i usług. Porozumienie o utworzeniu EOG podpisano w Porto 2 maja 1992 r. Na mocy umowy z Porto obywatele wszystkich państw należących do EOG mogą się swobodnie przemieszczać, osiedlać i nabywać nieruchomości na ich terenie. Członkami EOG są Wspólnota Europejska, Państwa Członkowskie Wspólnoty Europejskiej oraz Norwegia, Islandia i Lichtenstein.

W konsekwencji powyższego, uznać należy, że Brytyjskie Wyspy Dziewicze, jako szczególnie stowarzyszone ze Wspólnotą Europejską, nie są objęte zakresem

bezpośredniego obowiązywania TWE. Nie mają do nich zastosowania przepisy dotyczące Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym z dnia 1 maja 1992 r. podpisane w Porto.

Podsumowując, należy podkreślić, że fundamentalne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy ma art. 299 TWE, którego treść jest jednoznaczna i nie pozostawia wątpliwości interpretacyjnych. Brytyjskie Wyspy Dziewicze nie są członkiem Wspólnoty Europejskiej, ale jako kraj czy terytorium zamorskie, wymienione w Załączniku II do Traktatu, obowiązuje je szczególny system stowarzyszeniowy. Uzupełnieniem takiej interpretacji jest decyzja Rady 2001/822/WE z dnia 27 listopada 2001 r., wydana właśnie na podstawie art. 187 TWE – „w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich ze Wspólnotą Europejską”.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt sprawy (**V SA/Wa 1828/07**), Sąd stwierdził, iż spółka B. z siedzibą na Brytyjskich Wyspach Dziewiczych na nabycie udziałów spółki C. z siedzibą w P., będącej właścicielem nieruchomości w Polsce, musi uzyskać zezwolenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, bowiem nie ma do niej zastosowania przepis art. 8 ust. ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.