ODPIS

Sygn. akt I OSK 793/10

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 października 2010 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Joanna Runge-Lissowska
Sędzia NSA Jerzy Bujko (spr.)
Sędzia WSA del. Aleksandra Łaskarzewska
Protokolant st. insp. sąd. Barbara Dąbrowska

po rozpoznaniu w dniu 20 października 2010 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 18 grudnia 2009 r. sygn. akt I SA/Wa 1693/09
w sprawie ze skargi
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie
z dnia 30 lipca 2009 r. nr KOC/2468/Op/09
w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia

1. uchyla zaskarżony wyrok a także decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 30 lipca 2009 r. nr KOC/2468/Op/09 i decyzję Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 28 kwietnia 2009 r. nr WSZ.ŚRA/ZR/8180/000804/09,
2. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie na rzecz kwotę 180 (sto osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY * I NSAO *

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Barbara Dąbrowska
starszy inspektor sadowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 18 grudnia 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 30 lipca 2009 r. w przedmiocie odmowy przyznania świadczeń rodzinnych.

W uzasadnieniu Sąd I instancji wskazał, że zaskarżoną decyzję Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, po rozpatrzeniu odwołania utrzymało w mocy decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 kwietnia 2009 r. o odmowie przyznania świadczeń w formie zasiłku rodzinnego na dziecko dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka na dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego na dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej na

W dniu 28 stycznia 2009 r. skarżąca, obywatelka Federacji Rosyjskiej narodowości czeczeńskiej objęta ochroną uzupełniającą, złożyła wniosek o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych.

W decyzji z dnia 28 kwietnia 2009 r. Prezydent m.st. Warszawy wskazał na niemożność ustalenia sytuacji rodzinnej wnioskodawczyni, wobec nieprzedłożenia przez wnioskodawczynię dokumentu potwierdzającego zgon bądź zaginięcie męża na terenie Czeczenii.

Od powyższej decyzji skarżąca wniosła odwołanie. Wskazała, że nie jest w stanie zgromadzić żądanej przez organ dokumentacji, ponieważ ujawniłoby to jej miejsce pobytu, a przez to naraziłoby na niebezpieczeństwo jej rodzinę. Wskazała również, że uzyskanie tych dokumentów w kraju ogarniętym wojną za pośrednictwem zaufanych osób byłoby trudne. Zwróciła uwagę na wytyczne Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców zawarte w podręczniku UNHCR „Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy", wskazujące, że brak możliwości przedstawienia dowodów na poparcie swoich twierdzeń nie może być zaliczony na niekorzyść wnioskodawcy. Zdaniem wnioskodawczyni ma to zastosowanie również do postępowania o udzielenie świadczenia w formie zasiłku rodzinnego.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia 30 lipca 2009 r. utrzymało w mocy decyzję Prezydenta m.st. Warszawy. Kolegium stwierdziło,

że w przedmiotowej sprawie przepisy prawa materialnego, zawierają wykaz dowodów, zawartych w dokumentach, jakie muszą być przedłożone organowi administracji, ukierunkowując tym samym postępowanie na dowód z określonych dokumentów. Określa je art. 23 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Strona ubiegająca się o świadczenia z przytoczonej wyżej ustawy winna się wykazać inicjatywą dowodową, przedstawiając w sposób kompleksowy dane o swojej sytuacji rodzinnej i majątkowej. Organ odwoławczy wskazał, że do akt nie załączono żadnego dokumentu, z którego wynikałby w sposób pewny stan cywilny strony. Organy w tym względzie wskazały stronie możliwości w jaki sposób można uzyskać zaświadczenia potwierdzające jej sytuację rodzinną. Jednocześnie organ nie może zmusić strony do skorzystania z oferowanych możliwości. W prowadzonym postępowaniu organ wielokrotnie informował stronę, iż nie istnieje możliwość przeprowadzenia na okoliczność śmierci męża bądź jego zaginięcia dowodu tylko na podstawie oświadczenia wnioskodawczyni, niezależnie od tego czy jest obywatelem polskim, czy cudzoziemcem, co potwierdza opinia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przesłana do organu w dniu 7 kwietnia 2009 r.

Od decyzji skarżąca wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie domagając się jej uchylenia. Jej zdaniem cudzoziemiec, gdy zostanie już mu przyznana ochrona i prawo pobytu w Polsce, nie jest w stanie w ramach własnych starań uzyskać dokumentacji potwierdzającej fakty z jego życia, które miały miejsce przed jego ucieczką do Polski. Po pierwsze, nie może się on zwrócić się w tym celu do władz kraju, które go prześladowały, ponieważ spowodowałoby to ujawnienie jego miejsca pobytu, co z kolei mogłoby narazić go i jego rodzinę na poważne niebezpieczeństwo. Po drugie, jeżeli nawet cudzoziemiec zdecydowałyby się na takie ryzykowne działania, np. korzystając z pomocy osób trzecich, to w warunkach chaosu panującego w jego kraju pochodzenia powodowanego wojną, starciami zbrojnymi i prześladowaniami uzyskanie czegokolwiek jest mało realne. Ponadto takie działania cudzoziemca mogłyby zostać odczytane przez władze polskie jako dowód braku zagrożenia prześladowaniami w kraju pochodzenia i tym samym mogłoby to stanowić podstawę do cofnięcia ochrony międzynarodowej. Należy także zaznaczyć, iż władze polskie nie mogą się zwracać bezpośrednio do władz kraju pochodzenia cudzoziemca w jego sprawach ponieważ stanowiłoby to naruszenie art. 9 ustawy o udzielaniu ochrony cudzoziemcom na terytorium RP (Dz.U. z 2003 r. Nr 128, poz. 1176).

Zdaniem skarżącej polskie organy publiczne rozpatrujące sprawy cudzoziemców posiadających ochronę międzynarodową powinny wziąć pod uwagę ich szczególną

sytuację i nie wymagać od nich dowodów, których nie mogą przedstawić nie z własnej winy, ponieważ stawia to ich w gorszej sytuacji niż obywateli polskich w dochodzeniu swoich praw. W aspekcie rozpatrywania wniosków o przyznanie świadczeń rodzinnych dla tej grupy cudzoziemców właściwe organy powinny kierować się nadrzędną zasadą ochrony rodziny zawartą w art. 18 Konstytucji RP.

Skarżąca podniosła, że z wytycznych Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców ONZ, które są zawarte w podręczniku UNHCR „Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy" wynika, że w związku z wyjątkową sytuacją faktyczną uchodźców brak możliwości przedstawienia dowodów na poparcie swoich twierdzeń nie może być zaliczony na niekorzyść wnioskodawcy. Często bowiem osoba ubiegająca się o status uchodźcy nie może wesprzeć swoich twierdzeń dokumentami ani innymi dowodami. Przypadki, w których jest w stanie dostarczyć dowody stwierdzające jej oświadczenia, należą raczej do wyjątków niż są regułą. W większości przypadków osoba uciekająca przed prześladowaniem przybywa z rzeczami najniezbędniejszymi, często nawet bez dokumentów osobistych. Mimo zatem, że ciężar dowodu w zasadzie spoczywa na wnioskodawcy, to obowiązek oceny wszystkich istotnych faktów dzielony jest między niego i osobę badającą sprawę. W niektórych przypadkach do osoby badającej sprawę należeć będzie użycie wszelkich środków jakimi dysponuje dla uzyskania koniecznych dowodów wspierających wniosek. Nawet takie niezależne badanie nie zawsze jednak kończy się sukcesem i zdarzają się oświadczenia, które nie dają się udowodnić.

W takich przypadkach, jeśli relacja osoby ubiegającej się o status uchodźcy wydaje się wiarygodna, winna ona skorzystać z zasady rozstrzygania wątpliwości na jej korzyść, chyba że istnieją podstawy by działać inaczej. Skarżąca zauważyła, że co prawda powyższy fragment odnosi się bezpośrednio do procedury rozpatrywania wniosku o przyznanie statusu uchodźcy, ale należy zauważyć, że sytuacja cudzoziemca po uzyskaniu przez niego ochrony, czy to w postaci statusu uchodźcy, czy też ochrony uzupełniającej, w innych postępowaniach toczonych w jego sprawach nie ulega zmianie, bo nadal możliwości dowodzenia okoliczności, które zaistniały w kraju pochodzenia są bardzo ograniczone.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 25 listopada 2009 r. sygn. akt I SA/Wa 1693/09 dopuścił do udziału w sprawie w charakterze uczestnika postępowania Stowarzyszenie Interwencji Prawnej z siedzibą w Warszawie, które poparło skargę.

Oddalając skargę Sąd I instancji wskazał, że istota problemu sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy Prezydent m.st. Warszawy i Samorządowe Kolegium

Odwoławcze w Warszawie mieli podstawy, aby odmówić przyznania skarżącej świadczeń rodzinnych, z tego powodu, że skarżąca jako cudzoziemka objęta ochroną uzupełniającą nie jest w stanie udokumentować swego stanu rodzinnego i stanu cywilnego, co uniemożliwia organowi ustalenie przesłanki tzw. „kryterium dochodowego", uprawniającego do zasiłku rodzinnego i przesłanki samotnego wychowywania dziecka, uprawniającego do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka.

Ustawa o świadczeniach rodzinnych przewiduje, że aby wykazać spełnienie kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania zasiłku rodzinnego do wniosku o przyznanie tego rodzaju świadczenia należy przedłożyć zaświadczenia lub oświadczenia dokumentujące wysokość dochodów członka rodziny oraz inne zaświadczenia, oświadczenia lub dowody niezbędne do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych (art. 23 ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Szczegółowy katalog środków dowodowych stosowanych w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych zawiera rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne. Do wniosku o świadczenia rodzinne należy dołączyć m.in. kopię aktu zgonu małżonka – rodzica dziecka (§ 2 pkt 8, 10, § 4 pkt 1), jeżeli fakt śmierci członka rodziny ma znaczenie dla ustalenia przesłanek do przyznania pomocy tego rodzaju.

Sąd podzielił stanowisko organów, co do tego, że przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia wykonawczego nie pozwalają ustalić faktu zgonu męża skarżącej wyłącznie w oparciu o jej oświadczenie o tym, że zmarł on (zaginął) na terytorium Czeczenii, zwłaszcza że w przypadku ubiegania się o przyznanie prawa do świadczenia ciężar udowodnienia określonych okoliczności spoczywa na wnioskodawcy, a organy administracji publicznej nie mogą wystąpić o wyjaśnienie tej kwestii do właściwych władz i instytucji rosyjskich (art. 9 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – Dz.U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1472 ze zm.).

Sąd I instancji podkreślił, że do uznania osoby zaginionej za zmarłą stosuje się jej prawo ojczyste. To samo dotyczy stwierdzenia zgonu. Wyjątkiem zaś jest sytuacja, że sąd polski może uznać za zmarłego cudzoziemca, mającego ostatnie miejsce zamieszkania i ostatnie miejsce zwykłego pobytu za granicą, jeżeli sprawa wykazuje wystarczający związek z polskim porządkiem prawnym i wówczas stosuje się prawo polskie.

Odnosząc się do zarzutów skargi, Sąd I instancji nie podzielił stanowiska skarżącej, że działanie organów naruszyło zasadę równości i zakaz dyskryminacji wynikający z art. 32 Konstytucji RP. Sąd zauważa, że organy administracji publicznej obowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), co oznacza, że muszą brać pod uwagę wymogi dotyczące przedłożenia w postępowaniu o przyznanie świadczeń rodzinnych przez wnioskodawcę, czy to cudzoziemca, czy obywatela polskiego określonych przez ustawy o świadczeniach rodzinnych i rozporządzenie wykonawcze dokumentów potwierdzających fakt zgonu członka rodziny.

Zdaniem Sądu I instancji, równe traktowanie, o którym mowa w art. 32 Konstytucji RP w postępowaniu o świadczenia rodzinne przejawia się właśnie w tym, że skoro obywatel polski musi udowodnić fakt zgonu członka swej rodziny odpowiednim dokumentem, to obowiązek ten dotyczy też cudzoziemca korzystającego z ochrony uzupełniającej podlegającego prawodawstwu państwa przyjmującego.

Sąd I instancji zauważył, że postanowienia Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 ze zm.), uzupełnionej Protokołem dotyczącym statusu uchodźców, sporządzonym w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517) nakładają na cudzoziemców – uchodźców obowiązek przestrzegania praw i przepisów państwa, w którym się znajdują (art. 2 Konwencji) oraz przyznają im takie samo traktowanie jak własnym obywatelom w sprawach dotyczących świadczeń na rzecz rodziny (art. 24 ust. 1 Konwencji).

Trzeba wskazać, że państwo przyjmujące może wprowadzić bardziej korzystne przepisy dotyczące uchodźców, ale dotyczy to norm określających, kto kwalifikuje się jako uchodźca lub osoba podlegająca ochronie uzupełniającej oraz norm określających istotę międzynarodowej ochrony (art. 3 Dyrektywy Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich i bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony – Dz.Urz. UE L 04.304.12). Rozwiązanie to dotyczy procedury przyjęcia uchodźcy przez państwo i przyznania mu ochrony międzynarodowej, gdzie obywatele państw trzecich korzystają z pewnych ułatwień dowodowych (np. art. 37 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; pkt 3 Wspólnego Stanowiska z dnia 4 marca 1996 r. określonego przez Radę na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie jednolitego stosowania definicji pojęcia

„uchodźca" w art. 1 Konwencji Genewskiej z dnia 28 lipca 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców – Dz.Urz. UE L 96.63.2; art. 4 ust. 5 Dyrektywy Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r.). W innych sprawach (sprawach nie związanych bezpośrednio z udzieleniem ochrony uchodźcy) cudzoziemcy korzystają z korzystniejszych przepisów o postępowaniu dowodowym, ale tylko wówczas, gdy wynika to wyraźnie z przepisu prawa (np. art. 56 § 2 ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego). Przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych nie przewidują natomiast korzystniejszych rozwiązań prawnych dla cudzoziemców w zakresie przepisów proceduralnych. W tej sytuacji nie można zarzucić organom naruszenia prawa, z tego powodu, że powołując się na właściwe w sprawach świadczeń rodzinnych przepisy domagają się od wnioskodawcy złożenia określonych dowodów.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła skarżąca. Zarzuciła naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 32 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. c/ ustawy o świadczeniach rodzinnych przez stwierdzenie, że skarżąca nie spełniła warunków, aby otrzymywać wnioskowane świadczenie rodzinne. Zarzuciła także naruszenie przepisów postępowania to jest art. 141 § 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez przyjęcie błędnego stanu faktycznego, który w postępowaniu administracyjnym został ustalony z naruszeniem zasad obowiązujących w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Wskazując na powyższe naruszenia wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, a także zasądzenie kosztów postępowania.

Uzasadniając postawione zarzuty sakrżąca podniosła, że zakaz dyskryminacji zawarty w art. 32 Konstytucji RP obejmuje także dyskryminację pośrednią. Dyskryminacja taka została zdefiniowana w art. 2 ust. 1 dyrektywy Rady nr 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. jako sytuacja, gdy pozornie neutralny przepis, kryterium lub praktyka mogą doprowadzić do szczególnie niekorzystnej sytuacji dla osób danego pochodzenia rasowego lub etnicznego w stosunku do innych osób, chyba że taki przepis, kryterium lub praktyka są obiektywnie uzasadnione legalnym celem, a środki służące osiągnięciu tego celu są odpowiednie i konieczne.

Skarżaca podniosła, że organy publiczne rozpoznajace sprawy cudzoziemców posiadajaćych ochronę międzynarodową powinny wziąć pod uwagę ich szczególną sytuację i nie wymagać od nich dowodów, których nie mogą przedstawić nie z własnej winy, ponieważ stawia ich to w gorszej sytuacji niż obywateli polskich w dochodzeniu swoich praw. Pozbawienie strony możliwości korzystania ze świadczeń rodzinnych tylko

z tej przyczyny należy uznać za praktykę dyskryminacyjną. W skardze kasacyjnej podniesiono też, że WSA nie dostrzegł, iż stan faktyczny sprawy został ustalony w postępowaniu administracyjnym z naruszeniem przepisów art. 6, 7, 8, 77 i 80 k.p.a.

Omawianą skargę poparł na rozprawie przedstawieciel Stowarzyszenia Integracji Prawnej.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Zarzuty skargi kasacyjnej należało uznać za uzasadnione. Jedynym powodem nieuwzględnienia żądań [redacted] był fakt niewykazania przez nią odpowiednim dokumentem jej stanu cywilnego, w tym faktu zgonu jej męża pozostałego na terenie Czeczenii. Z wyjaśnień składanych przez wnioskodawczynię w czasie jej starań o uzyskanie statusu uchodźcy wynika, iż sama ona nie wie co stało się z jej mężem, który został aresztowany przez Rosjan w czasie walk w Czeczenii. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podzielił przy tym zajęte w tej sprawie stanowisko organów administracyjnych, iż z konstytucyjnych zasad praworządności i równości wynika, że skarżąca – podobnie jak wszyscy obywatele polscy starający się o przyznanie im świadczeń rodzinnych – musi spełnić wymagane przepisami warunki, w tym złożyć dowody określone przepisami rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz.U. Nr 105, poz. 881). Z przepisów tego rozporządzenia wynika bowiem (§ 2 ust. 2 pkt 10, § 4 pkt 1 i 3), że stan cywilny winien być wykazany złożonymi przez wnioskodawcę dowodami w postaci kopii aktów stanu cywilnego lub odpowiedniego wyroku.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę uznał, że wymienione ostatnio przepisy nie mogą podważać podstawowych zasad postępowania administracyjnego oraz zasad i praw wynikających z obowiązującej Konstytucji RP. Z art. 7 k.p.a. wynika obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy w celu ustalenia tego stanu zgodnie z prawdą obiektywną. Przepis ten, a także przepisy art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., nakładają na organy obowiązek podejmowania wszelkich niezbędnych kroków w celu wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności stanu faktycznego sprawy. Mimo więc iż przepisy wymienionego wyżej rozporządzenia MPS z 2 czerwca 2005 r. nakładają na stronę szereg obowiązków o charakterze dowodowym, to nie można uznać, by podważały one podstawowe zasady postępowania administracyjnego, w tym zasadę ustalania prawdy obiektywnej. Należy przy tym mieć na uwadze, że przepisy tego rozporządzenia zawierają normy

proceduralne regulujące wyjaśnienie sprawy, mające charakter służebny w stosunku do podstawowych zasad postępowania administracyjnego. Jedną z tych zasad jest wyjaśnienie istotnych okoliczności sprawy z urzędu przez organ, gdy strona ma obowiązek współdziałania tylko z tym organem. Procedura administracyjna nie zawiera bowiem przepisu odpowiadającego art. 6 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym ciężar udowodnienia faktu spoczywa na tym, kto z tego faktu wywodzi skutki prawne.

Podstawową kwestią w rozpoznawanej sprawie jest to, czy wnioskodawczyni samotnie wychowuje swoje dzieci i jaki jest stan materialny jej rodziny, w szczególności czy otrzymuje ona wsparcie materialne od męża (jeżeli on żyje). Kwestię tę można dokładnie ustalić środkami dowodowymi możliwymi do przeprowadzenia w sprawie zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zasadą jest bowiem (art. 75 § 1 zd. 1 k.p.a.), że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Dowodami najczęściej wyjaśniającymi sytuację rodzin starających się o różnego rodzaju świadczenia są, oprócz dokumentów, wywiady środowiskowe. Kwestie niewyjaśnione innymi środkami dowodowymi mogą być, w ostatniej kolejności, wyjaśnione dowodem z przesłuchania strony (art. 86 k.p.a.).

Żądanie, by skarżąca wykazała swój stan cywilny wyłącznie w sposób określony przepisami rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne, w sytuacji w jakiej się ona znajduje, jest wyrazem nadmiernego formalizmu prawnego prowadzącego do następstw sprzecznych z podstawowymi zasadami polskiego porządku prawnego. Przepis art. 32 Konstytucji RP zawiera zasadę równości i zakaz dyskryminacji w życiu społecznym, politycznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał, że z zasady tej wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie więc podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Trybunał Konstytucyjny zwrócił też uwagę na związek, jaki zachodzi między zasadą równości wobec prawa a zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). W wyrokach z dnia 3 września 1996 r. (K 10/96) i z dnia 6 maja 1998 r. (K 37/97) stwierdził, że obie wymienione zasady w znacznym stopniu nakładają się na siebie. Zasada sprawiedliwości nakazuje w szczególności równe traktowanie podmiotów prawa charakteryzujących się daną, istotną cechą. Różnicowanie podmiotów prawa jest

dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli jest zgodne z zasadą sprawiedliwości a także innymi zasadami konstytucyjnymi.

Takiej prokonstytucyjnej wykładni mających w sprawie zastosowanie przepisów nie przeprowadziły ani organy administracyjne, ani Sąd I instancji. Nie ustosunkowując się do twierdzeń skarżącej o braku możliwości dostarczenia przez nią dokumentów stwierdzających śmierć lub zaginięcie jej męża organy nie uwzględniły powszechnie znanych faktów co do stanu wojennego na terenie Czeczenii oraz rzeczywistej sytuacji uchodźców z tego kraju. Nie można więc odmówić racji skarżącej, że zastosowanie w stosunku do niej ogólnych wymogów dowodowych, przy pominięciu jej szczególnej sytuacji osobistej, może być uznane za przejaw dyskryminacji pośredniej w rozumieniu art. 2 pkt 2b dyrektywy Rady 2000/43/WE z 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. Należy też wskazać, że zgodnie z art. 6 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 20 grudnia 1991 r. Nr 119, poz. 515) wszystkie wymogi prawne, które musi spełnić uchodźca, nie dotyczą takich wymogów, których uchodźca ze względu na ich charakter nie może spełnić. Konwencja ta jest zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji, częścią polskiego systemu prawnego.

Skarga kasacyjna zasadnie zarzuciła więc naruszenie art. 32 Konstytucji RP i przepisu art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. c/ ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Dlatego NSA uchylił zarówno zaskarżony wyrok jak i decyzje obu instancji (art. 188 p.p.s.a.) oraz zasądził od organu odwoławczego na rzecz skarżącej zwrot kosztów postępowania kasacyjnego (art. 203 pkt 1 p.p.s.a.).

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY * I NSAO *

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Barbara Dąbrowska
starszy inspektor sądowy