



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 22-12-2021 r.

Marcin Wiącek

Naczelnny Sąd Administracyjny
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa

za pośrednictwem:
**Wojewódzkiego Sądu
Administracyjnego
w Warszawie**
ePUAP
/wsa_waw/SkrytkaESP

Skarżący:

**1. Rzecznik Praw
Obywatelskich**
ePUAP
/RPO/SkrytkaESP

2. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Organ:

Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji
ul. Batorego 5
02-591 Warszawa
zastępowany przez
r.pr. Grzegorza Lubowieckiego

Sygn. akt: IV SA/Wa 516/21

**Odpowiedź Rzecznika Praw Obywatelskich
na skargę kasacyjną Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji**

W związku z wniesieniem przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 października 2021 r. (sygn. akt: IV SA/Wa 516/21), doręczonej Rzecznikowi Praw Obywatelskich w dniu 15 grudnia 2021 r., działając na podstawie art. 179 ustawy z dnia 30

sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej: „p.p.s.a.”), wnosząc odpowiedź na skargę kasacyjną i **wnosząc o oddalenie skargi kasacyjnej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.**

UZASADNIENIE

I. Informacje wstępne

1. Decyzją z dnia 27 lipca 2020 r. Wojewoda Mazowiecki odmówił uznania Pani ██████████ ██████████ za obywatelkę polską (sygn. WSC-I.6121.2.1740.2019), powołując się na art. 31 pkt 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 347, dalej: „u.o.p.”). Z decyzją tą nie zgodziła się jej adresatka i w dniu 19 sierpnia 2020 r. wniosła odwołanie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, który 22 lutego 2021 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Wojewody Mazowieckiego. Na decyzję tę skargi do WSA w Warszawie wnieśli Pani ██████████ oraz Rzecznik Praw Obywatelskich.
2. Wyrokiem z dnia 6 października 2021 r. (sygn. akt: IV SA/Wa 516/21) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił zaskarżoną decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 lutego 2021 r., sygn. akt: DOiR-I-6251-32/2020/AF oraz poprzedzającą ją decyzję Wojewody Mazowieckiego z dnia 27 lipca 2020 r., nr WSC-I.6121.2.1740.2019, odmawiającą uznania za obywatelkę polską Pani ██████████ a także zasądził od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz Skarżącej ██████████ kwotę 597 zł (pięćset dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.
3. Z wyrokiem tym nie zgodził się Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który w dniu 8 grudnia 2021 r. wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę kasacyjną. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, **zarzuty podniesione w tej skardze są chybione, przez co skarga nie zasługuje na uwzględnienie.**

II. W zakresie zarzutu oznaczonego w skardze numerem 1 – naruszenie przepisów p.p.s.a. i in.

4. Skarżący kasacyjnie zarzucił zaskarżonemu wyrokowi naruszenie szeregu przepisów p.p.s.a., k.p.a., przepisów ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2020 r. poz. 347, t.j.; dalej: „u.o.p.”), a w końcu również Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4

listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284; dalej: „EKPC”). Istota tego zarzutu polega na negowaniu kolejnych ustaleń WSA.

5. Zarzut ten dotyczy niesłusznego – zdaniem skarżącego kasacyjnie – stwierdzenia przez WSA, że doszło do naruszenia art. 7, art. 8 § 1, art. 11, art. 77 § 1 i art. 80 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm., dalej: „k.p.a.”). Mimo wyczerpującego i wieloargumentowego wyводу WSA w tym zakresie Skarżący kasacyjnie twierdzi, że organy administracji nie dopuściły się naruszeń tych przepisów, co skarżący kasacyjnie argumentuje tym, iż uzyskanie opinii komendanta wojewódzkiego Policji oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego było wystarczające do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i było równoznaczne wyczerpującym zebraniem materiału dowodowego.
6. Jednak istota stwierdzonego przez WSA naruszenia ww. przepisów nie dotyczyła kwestii proceduralnej prawidłowości uzyskania przez organy dowodów, ani nawet samej możliwości oparcia ustaleń faktycznych na ww. materiałach niejawnych. WSA stwierdził wszak wprost, że „podstaw do uchylecia decyzji nie upatruje w konstrukcji przepisów, lecz **w lakoniczności informacji przekazanych przez ABW**” (s. 12 uzasadnienia wyroku). WSA zaznaczył, że zapoznał się z treścią materiałów niejawnych w sprawie i w sposób wyczerpujący opisał proces myślowy, który doprowadził do stwierdzenia naruszenia ww. przepisów k.p.a. (s. 12-15 wyroku). WSA nie kwestionował więc obowiązku uzyskania ww. opinii przez organy, jak zdaje się sugerować skarżący kasacyjnie, lecz stwierdził, że **w obliczu ich ogólnikowej treści nie mogły one samodzielnie wystarczyć do wydania decyzji**, albowiem nie dostarczały dostatecznej wiedzy na temat okoliczności sprawy. Nie może zadowalać argumentacja wyrażona w skardze kasacyjnej, że organy wystarczająco wyjaśniły stan faktyczny przez to, że wykonały obowiązek wyrażony w art. 36 ust. 2 u.o.p., ponieważ organy zobowiązane były również – czy przede wszystkim – do należytej oceny uzyskanych w ten sposób materiałów. Za niezadowolający uznać należy wyrażony przez skarżącego kasacyjnie *argumentum ad verecundiam*, zgodnie z którym rzekoma ranga uzyskanych w ten sposób dokumentów miałyby powodować niemożność ich odmiennej oceny przez organy (s. 4-5 skargi).
7. Obszerna i wyczerpująca argumentacja zawarta w uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie wykazuje, że **niedopuszczalne jest automatyczne wręcz oparcie się na treści opinii uzyskanych przez organy od ABW, jako że opinie te same w sobie nie wyjaśniały (lub robiły to niedostatecznie), jakiego rodzaju ryzyko miałyby wynikać z uznania Pani ██████████ za obywatelkę polską**, oraz jakie podstawy faktyczne przemawiają za zdiagnozowaniem takiego ryzyka.

Argumentacja zawarta w skardze, a dotycząca swobody oceny ziszczenia się przesłanek zawartych w art. 31 pkt 2 u.o.p., jest o tyle chybiona, że WSA w Warszawie nie zakwestionował prawa organów do dokonania takiej oceny, ani też prawa do pewnej swobody w interpretacji pojęcia zagrożenia dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. **Błąd organów opisany w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku polegał na tym, że nie mając w ogóle dostatecznych podstaw do stwierdzenia, czy takie zagrożenie może zachodzić, organy wydały decyzję niekorzystną dla wnioskującej.**

8. Mimo że skarga kasacyjna kilkakrotnie odwołuje się do treści art. 36 ust. 2 u.o.p. jako wzorca należytej staranności organów przy kompletowaniu materiału dowodowego w sprawie, pominięto w niej istotny fakt, że przepis ten stanowi, iż przed wydaniem decyzji dotyczącej uznania cudzoziemca za obywatela polskiego wojewoda w razie potrzeby zwraca się do innych niż komendant wojewódzki Policji i dyrektor delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego organów. W niniejszej sprawie organy zaniechały jednak skorzystania z tego przepisu.
9. Skarżący kasacyjnie wskazuje wprawdzie, że w jego ocenie WSA błędnie ocenił treść materiałów niejawnych, jednak poza sformułowaniem takiego sądu w treści zarzutu (s. 2 skargi), skarga nie zawiera argumentacji na poparcie tej tezy. Mając w pamięci, że notatki ABW stanowią informację niejawną, uznać trzeba, że **ta część zarzutu ma charakter czysto spekulacyjny.**
10. Skarżący kasacyjnie nie uzasadnił, w jaki sposób w jego ocenie WSA naruszył art. 3 § 1 p.p.s.a. Zarzut taki należy uznać za oczywiście chybiony, bowiem sąd administracyjny rozpoznał sprawę sadowoadministracyjną, ocenił działalność podmiotu administracji publicznej oraz zastosował środki prawne znane przepisom p.p.s.a.
11. Za chybiony należy uznać również zarzut naruszenia art. 133 § 1 p.p.s.a., jako że WSA w Warszawie wydał wyrok po zamknięciu rozprawy i na podstawie całości akt sprawy. W uzasadnieniu tego zarzutu Skarżący kasacyjnie nie wskazał, która część akt została w jego ocenie przez WSA pominięta przy wydawaniu wyroku. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku wskazuje natomiast, że WSA dopełnił wyrażonego w tym przepisie obowiązku.
12. Zarzut rzekomego naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez niewystarczające wyjaśnienie podstawy rozstrzygnięcia nie znajduje pokrycia w treści zaskarżonego wyroku. W uzasadnieniu wyroku WSA w sposób wyczerpujący, spójny i klarowny zreferował procesy myślowe, które doprowadziły do wydania orzeczenia. W części uzasadnienia skargi kasacyjnej, która odnosi się do tego zarzutu, skarżący kasacyjnie skupia się jedynie na tym, że WSA w uzasadnieniu stwierdził, iż organy nie podjęły żadnych czynności zmierzających do wyjaśnienia stanu faktycznego, podczas gdy, co

skarżący przypomina po raz wtóry, organy pozyskały zgodnie z przepisami opinie Policji i ABW. Tymczasem z uzasadnienia wyroku WSA wynika przecież, że w ocenie Sądu **materiały te okazały się nieprzydatne do ustalenia istotnych elementów stanu faktycznego i to z tego właśnie powodu należało podjąć dalszą inicjatywę dowodową. Temu obowiązkowi organy uchybiły** - po uzyskaniu lakonicznych opinii organy nie podejmowały żadnych czynności zmierzających do wyczerpującego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy.

13. Nie można zgodzić się też z zarzutem, jakoby WSA nie przedstawił skonkretyzowanej argumentacji przemawiającej za tym, że doszło do naruszenia grupy przepisów k.p.a. dotyczących dyrektyw gromadzenia i oceny dowodów. WSA w punktach VI (s. 14-15) i VIII (s. 15) uzasadnienia wyroku szczegółowo wyjaśnił, dlaczego w jego ocenie doszło do naruszeń tychże przepisów. Podniesienie zarzutu w takim brzmieniu wynikać musi zatem z przeoczenia tej części uzasadnienia wyroku.
14. Część podnoszonego w skardze kasacyjnej zarzutu wadliwego sporządzenia uzasadnienia wyroku w zakresie dotyczącym wykładni art. 8 EKPC zdaje się wynikać z opisanego niżej, w pkt III niniejszej odpowiedzi, wadliwego zrozumienia zaprezentowanej przez WSA argumentacji w zakresie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.
15. Zarzucony w skardze kasacyjnej rzekomy brak wskazań co do dalszego postępowania organu również nie znajduje uzasadnienia w treści wyroku. **WSA wyczerpująco opisał bowiem wykładnię prawa, jaką organ powinien zastosować rozpatrując niniejszą sprawę oraz wykazał konkretne braki w postępowaniu dowodowym.** Po lekturze uzasadnienia zaskarżonego wyroku organ nie powinien mieć wątpliwości co do dalszego postępowania i kroków koniecznych do podjęcia przed ponownym wydaniem decyzji. Podniesionej przez skarżącego kasacyjnie obawy, iż „nie można wykluczyć, że WSA wymaga podjęcia działań, które są niemożliwe do przeprowadzenia lub nie mieszczą się w zakresie właściwości organu administracji” (s. 8 skargi), nie sposób traktować jako argumentu merytorycznego skargi.

III. W zakresie zarzutu oznaczonego w skardze numerem 2 – naruszenie art. 8 ust. 1 i 2 EKPC

16. W ocenie Rzecznika sposób sformułowania zarzutu rzekomego naruszenia art. 8 ust. 1 EKPC poprzez jego błędną wykładnię wynika z błędnego odczytania wyroku WSA w Warszawie. Stwierdzenie przez WSA, że zarzutu tego „wskutek braku możliwości oceny przedłożonych lakonicznych informacji nie poddaje się analizie” rozumieć

należy w taki sposób, że **ze względu na brak informacji o podstawie faktycznej odmowy uznania Pani [REDAKTOWANA] za obywatelkę polską, WSA nie był w stanie dokonać oceny tego, czy doszło do naruszenia art. 8 ust. 1 i 2 EKPC**, albowiem – w ocenie WSA – na podstawie materiału dowodowego zebranego przez organy nie jest możliwe ustalenie, czy negatywne przesłanki ustawowe (których istnienie dopuszcza EKPC), w niniejszej sprawie się ziściły. **Niemожność ta wynika z wspomnianej powyżej lakoniczności materiałów uzyskanych od ABW**. W dalszej części rozważań WSA zauważa jednak – wskazując na konstytucyjne rozróżnienie praw człowieka i obywatela – że w zakresie gwarancji niezbędnych do zachowania przestrzegania praw człowieka zasadne jest odniesienie się do dorobku orzeczniczego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: „ETPC”). W ocenie WSA możliwe jest stwierdzenie, że nie zostały zachowane gwarancje proceduralne, które – jak wynika z przytoczonego przez WSA orzecznictwa ETPC – są niezbędne przy postępowaniach dotyczących obywatelstwa i postępowaniach, w których decyzja zostaje wydana na podstawie treści materiałów niejawnych.

17. Odnośnie natomiast zarzutu skargi kasacyjnej, jakoby powołane przez WSA orzecznictwo ETPC nie znajdowało zastosowania w niniejszej sprawie ze względu na to, że opisany w nim stan faktyczny różni się od stanu faktycznego niniejszej sprawy, należy wskazać, że **różnice w stanie faktycznym nie wpływają na zasadność przywołania zaprezentowanej przez Trybunał argumentacji prawnej**. Zgodnie z doktryną *żywego instrumentu*, sformułowaną przez ETPC po raz pierwszy w wyroku *Tyrer przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga nr 5856/72), a rozwiniętą następnie m.in. w wyroku w sprawie *Demir i Baykara przeciwko Turcji* (skarga nr 34503/97), EKPC jest żywym instrumentem, który musi być interpretowany w świetle współczesnych warunków. Konwencja musi zatem być interpretowana tak, aby odzwierciedlić coraz wyższe standardy wymagane w dziedzinie ochrony praw człowieka. W świetle powyższego, przełożenie argumentacji EKPC zawartej w wyroku *Alpeyeva i Dzhalagoniya przeciwko Rosji* (skargi nr 7549/09 and 33330/11) na niniejszą sprawę jest w pełni zasadne.
18. WSA w Warszawie w pełni zasadnie przywołał argumentację wyrażoną przez ETPC w zakresie konieczności zachowania gwarancji procesowych chroniących stronę przed arbitralnymi oraz nadmiernie ingerującymi w życie rodzinne decyzjami dotyczącymi obywatelstwa. Trudno bowiem racjonalnie bronić tezy, że WSA w sposób nieuzasadniony badał, czy Pani [REDAKTOWANA] miała możliwość skutecznego zaskarżenia decyzji oraz tego, czy organy działały w jej sprawie starannie i niezwłocznie. W tym zakresie podniesiony przez skarżącego kasacyjnie zarzut należy więc uznać za chybiony, bowiem **gwarancje procesowe wymagane przez EKPC powinny być zostać w sprawie Pani [REDAKTOWANA] zapewnione**,

niezależnie od tego, na ile podobny lub różny był stan faktyczny w przytoczonym przez WSA w Warszawie orzeczeniu ETPC.

19. Chybiona jest również ta część zarzutu skarżącego kasacyjnie, która odnosi się do rzekomego pominięcia przez WSA faktu, że EKPC nie gwarantuje prawa do obywatelstwa. WSA w żadnym miejscu zaskarżonego wyroku nie argumentował odmiennie. **Istota sporu nie dotyczy rzekomo wywodzonego z EKPC (ani z innych aktów prawnych) prawa do obywatelstwa, lecz niedostatecznych gwarancji procesowych oraz ustalenia stanu faktycznego na podstawie niezadowolających dowodów.** Jak wykazano w poprzednim akapicie, WSA prawidłowo zdiagnozował gwarancje procesowe, które muszą być spełnione, aby nie narazić strony na naruszenie jej praw wynikających z art. 8 EKPC.
20. Podobnie chybione są zarzuty odnoszące się do tego, jakoby rzekomo WSA zastosował taką wykładnię art. 8 EKPC, która pomija fakt, że regulacja prawa do obywatelstwa pozostaje co do zasady w gestii ustawodawstwa państw-stron. Ponownie – WSA w żadnym miejscu wyroku nie zaprezentował takiego poglądu jaki błędnie przypisuje mu skarżący kasacyjnie, a polskie prawodawstwo dotyczące uregulowania kwestii obywatelstwa nie było w żadnym momencie postępowania kwestionowane. W taki sam sposób chybiona jest argumentacja skargi, która wskazuje na rzekome pominięcie przez WSA w wykładni art. 8 EKPC zawartej w ust. 2 tego przepisu klauzuli ograniczającej. Klauzula ta nie była podważana przez WSA; jej istnienie ani interpretacja w ogóle nie były w toku postępowania kwestionowane. Wyraz tej zasady w polskim porządku prawnym stanowi wszak przesłanka wskazana w art. 31 pkt 2 u.o.p., której zasadności ani obowiązywania WSA nie kwestionował (co wręcz wprost wyraził – zob. pkt 6 powyżej).
21. Chybiony jest zarzut skarżącego kasacyjnie, wedle którego WSA miał rzekomo dokonać takiej wykładni art. 8 EKPC, która nie uwzględnia „wykładni prokonstytucyjnej” – w tym przepisów art. 5 i 31 ust. 3 Konstytucji RP. „Wykładnia prokonstytucyjna” art. 8 EKPC nie jest w tym przypadku konieczna, ponieważ artykuł ten nie stoi w sprzeczności z przywołanymi przez skarżącego kasacyjnie przepisami Konstytucji. Zarówno EKPC, jak i orzecznictwo ETPC wprost wskazują, że państwa-strony mają prawo podejmować wszelkie działania w celu zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa.
22. Zwraca przy tym uwagę, że skarżący kasacyjnie sam wprost stwierdza, że „przepisy polskiego prawa zapewniają (...) zainteresowanym odpowiednie gwarancje procesowe (w tym w szczególności weryfikację decyzji przez niezawisłe sądy)”. Ze zdaniem tym należy się zgodzić, a w konsekwencji przyjąć, że **rzetelna sądowa kontrola decyzji, dokonana przez niezawisły sąd, doprowadziła do stwierdzenia szeregu naruszeń prawa przez organy administracji.** Na poziomie

sądowoadministracyjnym gwarancyjne elementy systemu kontroli, o których wspomina skarżący kasacyjnie, zadziałały zatem prawidłowo.

23. Zupełnie na marginesie powyższych rozważań wskazać należy, że nawet jeśli by przyjąć, że WSA rzeczywiście dokonał takiej wykładni samego art. 8 EKPC, jak chciałby tego skarżący kasacyjnie, to, jak się zdaje, sama taka wykładnia – w świetle pozostałej treści wyroku – nie wpłynęłaby na kierunek orzekania.
24. Postawienie zarzutu kasacyjnego samoistnego naruszenia art. 8 EKPC poprzez jego błędną wykładnię zdaje się wynikać z błędnego pojmowania istoty sprawy, w której WSA w Warszawie wydał wyrok. Ani WSA, ani żadna ze stron postępowania nie negowały ani nie kwestionowały uprawnienia państwa do odmowy uznania cudzoziemca za obywatela w celu uniknięcia zagrożenia dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Słusznie dostrzeżony przez WSA problem jest zgoła inny i sprowadza się do konieczności stosowania przez organy władzy publicznej takich procedur, które pozwolą uniknąć odmowy uznania cudzoziemców za obywateli polskich w sposób arbitralny lub bezzasadny. Skarżący kasacyjnie nie przedstawił przekonującej kontrargumentacji, która mogłaby wykazać, że WSA wadliwie ustalił brak zapewnienia takich gwarancji przez organy. Zasadniczą przeszkodą do zaaprobowania przez WSA wydanych w sprawie decyzji okazała się **lakoniczność niejawnych notatek wytworzonych przez ABW**. W ocenie WSA, na podstawie tych notatek nie jest możliwe orzekanie o istnieniu zagrożenia, a organy w swoich decyzjach nie przedstawiły żadnej argumentacji, która umożliwiłaby odtworzenie ich rozumowania w tym zakresie. Tymczasem zarówno zarzuty skargi kasacyjnej, jak i przedstawiona przez Skarżącego kasacyjnie argumentacja, w sposób całkowicie chybiony zmierzają do wykazania, jakoby samo pozyskanie ww. notatek było wystarczającym wysiłkiem dowodowym ze strony organów, a ich automatyczna i bezrefleksyjna ocena aprobująca była zasadna i prawidłowa. Skarżący kasacyjnie zdaje się przy tym sądzić, że WSA, wydając zaskarżony wyrok, stanął na przeszkodzie zapewnienia przez organy bezpieczeństwa i porządku publicznego. W oczywisty sposób argumentacja zawarta w skardze kasacyjnej pomija zatem istotę wyroku WSA problemu, zaś podniesione w niej zarzuty uznać trzeba za chybione.
25. **Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak w *petitum*.**

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/