



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 19 listopada 2024 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Jerzy Siegień  
Sędziowie: sędzia NSA Leszek Kiermaszek (spr.)  
sędzia del. WSA Jan Szuma  
Protokolant: starszy asystent sędziego Anna Górską

po rozpoznaniu w dniu 19 listopada 2024 r.  
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
skargi kasacyjnej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie  
z dnia 6 października 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 516/21  
w sprawie ze skarg Rzecznika Praw Obywatelskich i [REDACTED]  
na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji  
z dnia 22 lutego 2021 r. nr DOI-R-I-6251-32/2020/AF  
w przedmiocie odmowy uznania za obywatela polskiego

1. oddała skargę kasacyjną,
2. zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz [REDACTED]  
[REDACTED] kwotę 720 zł (siedemset dwadzieścia złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Manika Ciura*

inspektor sądowy

## UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 6 października 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 516/21 po rozpoznaniu sprawy ze skarg [REDAKTED] (dalej: „skarżąca”) i Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej także „RPO”) na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 lutego 2021 r., nr DOI-R-I-6251-32/2020/AF w przedmiocie odmowy uznania za obywatela polskiego uchylił zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji, a także orzekł o kosztach postępowania.

Wyrok został wydany w następujących okolicznościach stanu faktycznego i prawnego sprawy.

W dniu 11 grudnia 2019 r. skarżąca, będąca obywatelką Ukrainy, zwróciła się do Wojewody Mazowieckiego z wnioskiem o uznanie za obywatelkę polską wskazując m.in., że od 2008 r. nieprzerwanie mieszka na stałe w Polsce na podstawie zezwolenia, pisze i mówi płynnie po polsku, ma stałe źródła dochodów. Do wniosku dołączyła szereg dokumentów.

Rozpoznając wniosek Wojewoda Mazowiecki zwrócił się do Komendanta Stołecznego Policji i Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego („ABW”) o wyrażenie opinii, czy nabycie przez skarżącą obywatelstwa polskiego nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Uzyskane z ABW dokumenty niejawne o klauzuli „tajne” Wojewoda wyłączył z akt sprawy na podstawie art. 8 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 742, ze zm.; dalej: „ustawa o ochronie informacji”). Opinię wyraził również Komendant Stołeczny Policji.

Decyzją z dnia 27 lipca 2020 r., nr WSC-I.6121.2.1740.2019 Wojewoda Mazowiecki, działając na podstawie art. 31 pkt 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2020 r. poz. 347, ze zm.; dalej: „ustawa”), odmówił uznania skarżącej za obywatelkę polską.

W uzasadnieniu stwierdził, że skarżąca spełnia wszystkie wymogi określone w art. 30 ustawy warunkujące uznanie cudzoziemca za obywatela polskiego, jednakże uzyskane od ABW informacje obligowały go, stosownie do art. 31 pkt 2 ustawy, do wydania decyzji odmownej.

Odwołanie od tej decyzji wniosła skarżąca wskazując, że od 2016 r. posiada status rezydenta długoterminowego UE, nie toczy się w stosunku do niej żadne postępowanie, dołączyła dalsze dokumenty, w tym zaświadczenie Szefa Urzędu ds.

Cudzoziemców stwierdzające, że nie figuruje w wykazie cudzoziemców, których pobyt w Polsce jest niepożądany i w Systemie Informacyjnym Schengen z polskiego wpisu do celów odmowy wjazdu na terytorium państw obszaru Schengen.

Na etapie postępowania odwoławczego udział w postępowaniu zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: „RPO”), który - po zapoznaniu się z materiałami zawartymi w aktach sprawy, w tym objętymi klauzulą tajności - przedstawił stanowisko w sprawie.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zwrócił się do Szefa ABW w trybie art. 36 ust. 2 ustawy o powtórne wyrażenie opinii z uwzględnieniem stanowiska RPO, a po otrzymaniu materiałów wyłączył je z akt sprawy na podstawie art. 8 ustawy o ochronie informacji.

W piśmie z dnia 30 stycznia 2021 r. do nadesłanych materiałów odniósł się RPO.

Powołaną na wstępie decyzją z dnia 22 lutego 2021 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji. W uzasadnieniu wskazał, że Wojewoda dochował należytej staranności w prowadzeniu postępowania dowodowego i zasadnie uznał, że co prawda spełnione zostały przez skarżącą formalne warunki nabycia obywatelstwa polskiego na podstawie art. 30 ustawy, ale jednocześnie miały miejsce zdarzenia, które uzasadniały odmowę uznania skarżącej za obywatela polskiego. Nie wzbudziło zastrzeżeń organu, iż część materiału dowodowego została wyłączona z akt postanowieniem organu pierwszej instancji. Wyłączone zostały dokumenty zawierające informacje niejawne opatrzone klauzulą „tajne”. Postanowienie o wyłączeniu nie zostały zaskarżone przez skarżącą, a zatem jako ostateczne, wiązały zarówno skarżącą, jak i organy orzekające w sprawie.

Skarżąca wniosła skargę na decyzję Ministra do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zaskarżając ją w całości i zarzucając organom naruszenie art. 31 pkt 2 ustawy przez nieuwzględnienie wniosku i odmowę nadania obywatelstwa polskiego oraz przepisów art. 7 w związku z art. 80 i art. 107 § 3, art. 15, art. 86 i art. 8 § 1 w związku z art. 11 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.; dalej: „K.p.a.”).

Skargę wniósł także Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżając decyzję Ministra w całości i zarzucając naruszenie:

1) art. 107 § 5 K.p.a. w zw. z art. 11 ustawy o ochronie informacji w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej poprzez niezasadne odstępianie od sporządzenia uzasadnienia zaskarżonej decyzji w części dotyczącej oceny materiałów niejawnych i ustalonych na ich podstawie faktów, podczas gdy cudzoziemka niemająca

dostępu do tych materiałów powinna była zostać co najmniej dostatecznie poinformowana o podstawach decyzji, a brak takiej informacji uniemożliwił jej realną i skuteczną kontrolę ustaleń poczynionych przez organ;

2) art. 31 pkt 2 w zw. z art. 30 ustawy w związku z art. 8 ust. 1 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: „Konwencja”), poprzez jego niezasadne zastosowanie wynika z błędnego uznania, że w oparciu o przekazane przez Szefa ABW informacje niejawne stwierdzić należało, że uznanie skarżącej za obywatelkę polską stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, pomimo spełnienia przez nią przesłanek określonych w art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy, co doprowadziło do niedopuszczalnej ingerencji władzy publicznej w korzystanie z prawa cudzoziemki do poszanowania życia prywatnego.

W odpowiedzi na skargę organ, którego działania zaskarżono, wniósł o jej oddalenie podtrzymując dotychczasowe stanowisko w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uwzględniając obie skargi wyrokiem z dnia 6 października 2021 r. uchylił decyzje organów obu instancji.

Zdaniem Sądu nie było okolicznością sporną spełnienie przez skarżącą formalnych warunków nabycia obywatelstwa polskiego, przewidzianych w art. 31 pkt 1 w związku z art. 30 ustawy, a taką okoliczność stanowiła możliwość zastosowania w sprawie art. 31 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym cudzoziemcowi odmawia się uznania za obywatela polskiego, w przypadku gdy nabycie przez niego obywatelstwa polskiego stanowi zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Sąd wskazał, że Wojewoda wyłączył z akt sprawy dokumenty niejawne o klauzuli „tajne”, na podstawie art. 8 ustawy o ochronie informacji, w konsekwencji skarżąca nie mogła zapoznać się z treścią tych materiałów, albowiem zgodnie z art. 74 § 1 K.p.a. prawo wglądu do całości akt sprawy nie znajduje zastosowania m.in. do akt sprawy zawierających informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”. Sąd jako podstawy do uchylenia decyzji w niniejszej sprawie nie dopatrył się zastosowania przepisów związanych z ograniczeniem prawa dostępu do akt, a w lakoniczności informacji przekazanych przez ABW. Brak odpowiednio treściwej informacji powodował dyskrecjonalność działania organów orzekających w sprawie. Sąd w siedmiu punktów wskazał przyczyny, z powodu których uwzględnił skargi, odwołał się przy tym do orzecznictwa sądów administracyjnych, Trybunału Konstytucyjnego i ETPCz.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, reprezentowany przez pełnomocnika będącego radcą prawnym, zaskarżając to orzeczenie w całości.

Skarga kasacyjna zawiera zarzuty naruszenia zarówno przepisów postępowania, mających istotny wpływ na wynik sprawy, jak i przepisów prawa materialnego.

Pełnomocnik Ministra w ramach podstawy procesowej zarzucił Sądowi pierwszej instancji naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 3 § 1, art. 133 § 1, art. 141 § 4 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.; aktualnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 935; dalej: „P.p.s.a.”) w związku z art. 7, art. 8 § 1, art. 11, art. 77 § 1 i art. 80 K.p.a. w powiązaniu z art. 36 ust. 2 i art. 31 pkt 2 ustawy i art. 8 ust. 1 i 2 Konwencji polegające na:

- stwierdzeniu, że organ naruszył zasady wynikające z art. 7, art. 8 § 1, art. 11, art. 77 § 1 i art. 80 K.p.a. w sytuacji, gdy do takich naruszeń nie doszło, ponieważ organ przeprowadził wszystkie czynności niezbędne do załatwienia sprawy, właściwie ustalił stan faktyczny, w tym prawidłowo ustalił zaistnienie przesłanek do wydania decyzji odmownej na podstawie art. 31 pkt 2 ustawy;

- niezasadnym przyjęciu, że organ nie podjął żadnych czynności zmierzających do wyjaśnienia stanu faktycznego, pomijając że organy zebrały wystarczające dowody (dwie informacje z ABW) pozwalające na ustalenie, że zachodzą przesłanki do wydania decyzji odmownej na podstawie art. 31 pkt 2 ustawy, a tym samym, że ocena dowodów nie jest dowolna, a wynik sprawy znajduje oparcie w zebranych materiałach;

- błędnej ocenie, że uzyskane w sprawie informacje z ABW nie dają podstaw do przyjęcia, iż zaistniały okoliczności do wydania decyzji odmownej na podstawie art. 31 pkt 2 ustawy;

- niezasadnym przyjęciu, że skarżąca nie miała zapewnionych odpowiednich gwarancji proceduralnych;

- sporządzeniu uzasadnienia wyroku w sposób niespełniający wymagań art. 141 § 4 P.p.s.a., w szczególności poprzez niewystarczające wyjaśnienie podstawy rozstrzygnięcia, brak skonkretyzowania wskazań co do dalszego postępowania organu i niejasną ocenę sprawy w świetle art. 8 ust. 1 i 2 Konwencji.

W ramach podstawy naruszenia prawa materialnego pełnomocnik wnoszący skargę kasacyjną zarzuty odniósł do art. 8 ust. 1 i 2 Konwencji przez błędną wykładnię:

- opierającą się na tezach wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 czerwca 2018 r., sygn. 7549/09, który dotyczył całkowicie innego stanu faktycznego;

- pomijającą, że „prawo do obywatelstwa” nie jest zagwarantowane ani w Konwencji, ani w protokołach do niej i zastosowanie tego przepisu może mieć miejsce tylko w pewnych wyjątkowych okolicznościach i dodatkowo możliwe jest wyłącznie z odwołaniem się do przepisów prawa krajowego danego państwa;

- pomijającą, że kwestia regulacji prawa do obywatelstwa, pozostaje co do zasady w gestii ustawodawcy danego państwa;

- pomijającą, że art. 8 ust. 2 Konwencji zawiera klauzulę ograniczającą, z której wynika, że ingerencja władzy publicznej w korzystanie z praw wskazanych w ust 1, jest dopuszczalna w przypadkach przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób;

- nieuwzględniającą wykładni prokonstytucyjnej, w szczególności art. 5 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, z których wynika obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom, a także możliwość ograniczenia wolności i praw jednostki, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

W oparciu o wskazane podstawy kasacyjne pełnomocnik Ministra wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i rozpoznanie skargi skarżącej, ewentualnie o uchylenie tego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania WSA w Warszawie. Pełnomocnik wniósł także o zasądzenie na rzecz organu od skarżącej kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych oraz zażądał rozpoznania sprawy na rozprawie.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej pełnomocnik Ministra rozwinął argumentację mającą przemawiać za zasadnością podniesionych zarzutów.

Rzecznik Praw Obywatelskich w odpowiedzi na skargę kasacyjną Ministra odniósł się do sformułowanych w niej zarzutów uznając je za bezzasadne i wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej.

Skarżąca, działając za pośrednictwem pełnomocnika będącego radcą prawnym, wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie od organu zwrotu kosztów

postępowania kasacyjnego. W odpowiedzi zaakcentowano, że nie wszczęto wobec skarżącej żadnego postępowania karnego, karno-skarbowego i o wykroczenie, jak również o cofnięcie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE.

Na rozprawie pełnomocnicy RPO i skarżącej, a także skarżąca podtrzymali dotychczasowe stanowiska i wnioski.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności należy się odnieść do zarzutów realizowanych w granicy podstawy naruszenia przepisów postępowania.

Zarzuty procesowe są bezzasadne, w szczególności ten dotyczący naruszenia art. 141 § 4 P.p.s.a. Zarzut taki mógłby okazać się skuteczny, gdyby pisemne motywy wyroku nie zawierały wszystkich jego elementów, budziły poważne wątpliwości uniemożliwiające ustalenie stanowiska sądu orzekającego, zredagowanie zarzutów pod adresem zapadłego rozstrzygnięcia i poddanie go weryfikacji w toku postępowania kasacyjnego.

Tymczasem uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie zawiera takich niedostatków. Stanowisko Sądu jest jasne, wyczerpujące i nie stwarza żadnych trudności interpretacyjnych. Sąd pierwszej instancji, po przedstawieniu stanu sprawy i stanowisk uczestników postępowania, w sposób przejrzysty odniósł się do zebranego w sprawie materiału dowodowego i jego oceny przez organ administracji, następnie precyzyjnie podał racje, jakimi się kierował w trakcie kontroli sądowej. Wbrew odmiennym twierdzeniom pełnomocnika organu motywy kontrolowanego wyroku wyjaśniają podstawę rozstrzygnięcia, tak faktyczną, jak i prawną. Sąd stwierdził, w jakim zakresie dostrzegł braki postępowania wyjaśniającego, wskazał ich przyczynę i podał, w jakim kierunku należało przeprowadzić postępowanie dowodowe. Wyjaśnił następnie, które przepisy procedury administracyjnej odnoszące się do gromadzenia i oceny materiału dowodowego zostały naruszone i jaki miało to wpływ na finalny wynik sprawy. Wyjaśnił także podstawę prawną orzeczenia z przytoczeniem wypowiedzi doktryny i judykatury, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego, odwołał się także do orzecznictwa ETPCz, do czego wypadnie jeszcze powrócić. Bezpodstawnie twierdzi pełnomocnik, że pisemne motywy wyroku nie zawierają precyzyjnych wskazań co do dalszego postępowania; wynikają one wszak z całokształtu rozważań sądu składających się na ocenę prawną. Dalszą kwestią jest, czy

stanowisko sądu jest słuszne - rzeczową polemikę z nim można podjąć w ramach zarzutu naruszenia innego przepisu, z którym ma ono pozostawać w sprzeczności.

W rozpoznawanej sprawie nie stanowiło przedmiotu sporu, że skarżąca spełnia określone w art. 30 ust. 1 - 3 ustawy wymogi, niezbędne do uznania cudzoziemca za obywatela polskiego (art. 31 pkt 1). Według organu, którego decyzję zaskarżono, za wydaniem decyzji odmownej przemawiają względy bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego (art. 31 pkt 2 ustawy).

Nie można zgodzić się z pełnomocnikiem wnoszącego skargę kasacyjną, że organy w sposób wyczerpujący zebrały materiał dowodowy i dokonały wszelkich czynności, przewidzianych przepisami procedury administracyjnej, celem wyjaśnienia okoliczności istotnych dla podjęcia rozstrzygnięcia. Trafnie zwrócił uwagę Sąd pierwszej instancji, po uprzednim zapoznaniu się z dokumentami niejawnymi, którym nadano klauzulę tajności, że materiały przekazane przez ABW w trybie art. 36 ust. 2 ustawy mają charakter lakoniczny, opierają się na ogólnikach, w konsekwencji treść informacji w nich zawarta nie mogła stanowić wystarczającej podstawy do przyjęcia, że nie zostało wykluczone istnienie zagrożeń, o których mowa w art. 31 pkt 2 ustawy, co jest niezbędne do uznania skarżącej za obywatela polskiego. Należy stwierdzić, że organy administracji, opierając się na dokumentach niejawnych, poprzestały na bezkrytycznym zaakceptowaniu treści informacji zawartych w przekazanych materiałach bez dokonania ich oceny we własnym zakresie i w konfrontacji z pozostałym materiałem dowodowym. Wszak to wojewoda, a w postępowaniu odwoławczym - także minister właściwy do spraw wewnętrznych uzyskali ustawowe kompetencje do załatwienia sprawy z wniosku cudzoziemca o nadanie obywatelstwa polskiego, są zatem organami decyzyjnymi, natomiast komendant wojewódzki Policji i dyrektor delegatury ABW - w świetle art. 36 ust. 2 ustawy - są organami udzielającymi w toku postępowania informacji, czy nabycie przez cudzoziemca obywatelstwa polskiego nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Treść przekazanych informacji stanowi dopiero materiał do oceny tych zagrożeń przez organ podejmujący decyzję, czy informacje zawarte w dokumentach niejawnych zawierające określone spostrzeżenia, stwierdzenia i wnioski mają swoje uzasadnienie, przede wszystkim czy w sposób spójny i logiczny wyjaśniają tok rozumowania organu opiniującego, zawierają analizę poczynionych ustaleń, przekonująco wyjaśniają stwierdzone fakty, wskazują zagrożenia i czynią je realnymi. Organ nie może więc tylko

ograniczyć się do przyjęcia do wiadomości faktu udzielenia informacji, której treść nie podlega zweryfikowaniu.

W następstwie tak przeprowadzonej oceny organ, do którego należy podjęcie decyzji, w zależności od wniosków tej oceny, może zwrócić się do organu wyrażającego stanowisko o uzupełnienie informacji, wyjaśnienie wątpliwości, dalsze umotywowanie zajętego stanowiska. Organ decyzyjny może również zwrócić się w trybie art. 36 ust. 2 ustawy także do innych organów - oprócz dyrektora delegatury ABW i komendanta wojewódzkiego Policji - o udzielenie informacji dotyczących bezpieczeństwa lub obronności państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Winno to nastąpić w szczególności wówczas, gdy treść informacji przekazanych przez wymienione wyżej organy informacji nie jest kompletna, względnie wymaga dalszej weryfikacji w zależności od wniosków wypływających z ich treści. Organ dysponuje środkami przewidzianymi w przepisach postępowania ogólnego umożliwiającymi weryfikację stanowiska organu wyrażonego w trybie art. 36 ust. 2 ustawy, nie wykluczając dowodu z przesłuchania strony (wnioskodawcy). Ostatnio wskazany środek dowodowy może okazać się niezbędny np. celem konfrontacji twierdzeń wnioskodawcy zawartych we wniosku i pismach w toku postępowania oraz w zaoferowanych dowodach z dokumentów z informacjami niejawnymi przekazanymi przez wyspecjalizowane służby.

Nie sposób nie dostrzec, że w rozpoznawanej sprawie potrzeba prowadzenia dalszego postępowania wyjaśniającego, w tym w kierunku przedstawionym w stanowisku RPO po zapoznaniu się z informacjami niejawnymi, została zakomunikowana organowi zarówno przed, jak i po uzyskaniu powtórnego stanowiska ABW już w toku postępowania odwoławczego. Także skarżąca w złożonym odwołaniu, nie znając treści informacji niejawnych, przedłożyła materiały mogące być pomocne przy ocenie i weryfikacji stanowiska ABW. Wskazać trzeba na powoływanie się przez skarżącą na fakt, że dotychczas nie uruchomiono w stosunku do niej postępowania na podstawie art. 215 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (obecnie Dz. U. z 2024 r. poz. 769) w sytuacji, gdy jedną z podstaw cofnięcia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE jest rzeczywiste i poważne zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (pkt 2), zatem w oparciu o tożsame przesłanki z tymi, o których mowa w art. 31 pkt 2 ustawy (różnica polega jedynie na tym, że mają to być zagrożenia „rzeczywiste i poważne”).

Tymczasem organ pierwszej instancji poprzestał na przyjęciu do wiadomości i zaakceptowaniu pozyskanych informacji z ABW, natomiast organ drugiej instancji - również w pełni aprobując treść tych informacji - bezkrytycznie uznał je za materiał „wystarczający do zakończenia postępowania”, bez poddania ich ocenie we własnym zakresie.

NSA w składzie orzekającym zapoznał się z dokumentami niejawnymi, którym nadano klauzulę „tajne” i zgadza się z Sądem pierwszej instancji, że treść informacji zawartych w tych dokumentach w każdej materii, do której odnosi się stanowisko ABW opiera się na stwierdzeniach o dużym stopniu ogólności, bez przedstawienia klarownego uzasadnienia wniosków wyprowadzonych na podstawie dokonanych przez ten organ ustaleń. Należy mieć na uwadze, że ABW, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (obecnie Dz. U. z 2024 r. poz. 812), jest służbą właściwą w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego, której zadania określone zostały w art. 5 tej ustawy. Dyskrecjonalne działania tej służby nie zwalniają jednak organu powołanego do rozpoznania sprawy z wniosku cudzoziemca o nadanie obywatelstwa polskiego od powinności dokonania oceny stanowiska tego organu, wyrażonego w trybie art. 36 ust. 2 ustawy, w przedstawiony wyżej sposób.

Bezpodstawnie więc zarzuca autor skargi kasacyjnej, że Sąd pierwszej instancji błędnie przyjął, iż organy na drodze administracyjnej naruszyły przepisy odnoszące się do gromadzenia i oceny materiału dowodowego (art. 77 § 1, art. 80 K.p.a.) i tym samym dopuścił się obrazy art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c P.p.s.a. uchylając kontrolowane decyzje. Jak rozważono, wynik kontroli sądowej ma swoje umocowanie w pisemnych motywach zaskarżonego wyroku, w których wskazano na braki postępowania wyjaśniającego będące już prostą konsekwencją przyjętego błędnego założenia, że dla oceny, czy nabycie przez cudzoziemca obywatelstwa polskiego stanowi zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego znaczenie rozstrzygające, niepodlegające weryfikacji ma stanowisko organu wyrażone w trybie art. 36 ust. 2 ustawy. W sposób całkowicie nieuzasadniony pełnomocnik twierdzi, że brak uznania legalności kontrolowanych decyzji godzi w kodeksowe zasady ogólne: prawdy obiektywnej (art. 7), zaufania do władzy publicznej (art. 8 § 1) czy przekonywania (art. 11). Przeciwnie, uwzględniając dodatkowo zasadę praworządności (art. 6) i biorąc pod uwagę pozycję skarżącej pozbawionej możliwości zapoznania się z tą częścią akt sprawy, w której zawarte są informacje niejawne o klauzuli „tajne”,

zachodziła potrzeba starannego prowadzenia postępowania, z zachowaniem gwarancji procesowych skarżącej, zatem w sposób uniemożliwiający postrzeganie wydanego rozstrzygnięcia jako arbitralnego. Fakt na który powołuje się pełnomocnik, że skarżąca nie złożyła środka odwoławczego od postanowień o wyłączeniu z akt materiałów zawierających informacje niejawne ani nie świadczy o tym, że miała zapewnione odpowiednie gwarancje procesowe, ani nie zwalniał organów od obowiązku wszechstronnej oceny tych materiałów we własnym zakresie. W skardze kasacyjnej - poza przytoczeniem art. 3 § 1 i art. 133 § 1 P.p.s.a. i postawieniem tezy o naruszeniu tych przepisów - nie naprowadzono przekonującej argumentacji mającej wykazać, że Sąd pierwszej instancji przeprowadził kontrolę z obrazą wymienionych przepisów, orzekał w oparciu o inny materiał niż zawarty w aktach sprawy, w tym aktach wyłączonych z akt głównych, dokonał kontroli sądowej w oparciu o kryterium inne niż ustawowo określone i zastosował środki nieznanie ustawie.

Nie znajdują usprawiedliwienia zarzuty materialnoprawne realizowane w granicy drugiej podstawy kasacyjnej, tj. naruszenia art. 8 ust. 1 i 2 Konwencji.

Autor skargi kasacyjnej błędną wykładnię tych przepisów upatruje w niedostrzeżeniu przez Sąd pierwszej instancji, że „prawo do obywatelstwa” nie jest zagwarantowane ani w Konwencji, ani w sporządzonych protokołach do tej konwencji, a kwestia regulacji tego prawa pozostaje w wyłącznej kompetencji ustawodawcy krajowego. Odnosząc się do tak skonstruowanego zarzutu należy przede wszystkim stwierdzić, że analiza uzasadnienia zaskarżonego wyroku prowadzi do jednoznacznej konstatacji, że Sąd w żadnym fragmencie swych motywów nie wyraził poglądu odmiennego, w szczególności zaś nie podważył prawa do regulacji tej materii w przepisach krajowych. Państwo ma swobodę ustawowego określenia zasad nabycia obywatelstwa polskiego. Sąd pierwszej instancji nie powziął również wątpliwości odnośnie konstytucyjności przepisów art. 31 pkt 2 i art. 36 ust. 2 ustawy. Stwierdził jedynie, że niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z prawa do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji, „z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę poprzez odmowę uznania Skarżącej za obywatela polskiego” (s. 15). Całkowicie chybiona jest więc argumentacja mająca przemawiać za przytoczoną tezą, że wadliwe rozumienie art. 8 ust. 1 i 2 Konwencji było następstwem niedokonania przez Sąd pierwszej instancji prokonstytucyjnej wykładni „w szczególności” art. 5 i art. 31 Konstytucji RP. Niezasadnie również twierdzi pełnomocnik wnoszącego skargę kasacyjną, że Sąd

dostatecznie nie uwzględnił tzw. klauzuli ograniczającej z art. 8 ust. 2 Konwencji. Sąd orzekający tak samo jak nie podważał konstytucyjności art. 31 pkt 2 ustawy, tak samo nie kwestionował klauzuli ograniczającej.

Sąd miał w polu widzenia w trakcie prowadzonego wyводу, i słusznie, że zagrożeniem dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego mogą być postawy i sposoby zachowania cudzoziemca, które kolidują z obowiązującym w Rzeczypospolitej Polskiej porządkiem prawnym. Ma to również na uwadze NSA w składzie orzekającym odwołując się do argumentacji przytoczonej w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 października 2023 r., sygn. akt II OSK 2217/21, LEX nr 3768580, także w zakresie skutków nabycia przez cudzoziemca obywatelstwa polskiego. Stwierdzenie negatywnej przesłanki uzasadniającej wydanie na podstawie art. 31 pkt 2 ustawy decyzji odmownej wymaga jednak przynajmniej uprawdopodobnienia zagrożeń, o których mowa w tym przepisie, a następnie uzewnętrznienia w motywach decyzji, oczywiście z zachowaniem - co należy podkreślić - zasad ochrony informacji niejawnych zgodnie z przepisami ustawy o ochronie informacji.

O naruszeniu art. 8 ust. 1 i 2 Konwencji nie świadczy powołanie przez Sąd pierwszej instancji wyroku ETPCz z 12 czerwca 2018 r. w sprawie 7549/09. Aczkolwiek postępowanie w tamtej sprawie nie dotyczyło odmowy uznania za obywatela państwa - Sygnatariusza Konwencji, członka Rady Europy, to jednak odwołanie się do tego orzeczenia mogło mieć swoje usprawiedliwienie z uwagi na wyrażone w nim przez Trybunał zapatrywanie odnośnie rozumienia pojęcia życia prywatnego w rozumieniu art. 8 Konwencji. W tym kontekście nawiązano w zaskarżonym wyroku do gwarancji procesowych strony w postępowaniu w sprawie o nadania obywatelstwa polskiego, które winny być zachowane, aby nie doszło do naruszenia praw wynikających z tego przepisu Konwencji.

Z tych wszystkich powodów Naczelny Sąd Administracyjny nie dopatrując się podstaw branych pod rozwagę z urzędu, stosownie do art. 184 P.p.s.a., oddalił skargę kasacyjną. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 204 pkt 2 P.p.s.a. zasądzając od organu na rzecz skarżącej zwrot kosztów, które obejmują wynagrodzenie pełnomocnika procesowego będącego radcą prawnym w podwójnej wysokości określonej w § 14 ust. 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1935).



Na oryginalne właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
*Monika Ciura*  
inspektor sądowy