



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

XI.533.2.2016.MS

Pan
Mariusz Błaszczak
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji
ul. Batorego 5
02 – 591 WARSZAWA

Wśród badanych w moim Biurze spraw dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Polski, ale też uznawania cudzoziemców za polskich obywateli, kilkakrotnie pojawiały się **przypadki odmawiania stronom postępowań dostępu do znajdujących się w aktach sprawy dokumentów objętych klauzulą „tajne” lub „ściśle tajne”**. Z odmową wiązało się odstąpienie przez organ wydający decyzję administracyjną od sporządzenia uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia. Ograniczenia te dotyczyły zwykle kluczowych dla cudzoziemców informacji, przesądzających o ich dalszym pobycie na terytorium Polski. Brak dostępu do tych informacji w zasadzie pozbawiał strony możliwości weryfikacji zapadłych w ich sprawach decyzji i w sposób istotny ograniczał skuteczność przysługujących im środków odwoławczych.

W toku postępowań w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały czy zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, organ prowadzący takie postępowanie, czyli wojewoda, zobowiązany jest zwrócić się do komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji i Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego o informację, czy wjazd cudzoziemca na terytorium Polski i pobyt na tym terytorium mogą stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Obowiązek ten wynika odpowiednio z art. 109 ust. 1, art. 207 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 223 w zw. z art. 207 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. poz. 1650 z późn. zm.). Tożsamy obowiązek ciąży na organie prowadzącym postępowanie w sprawie o zarejestrowanie pobytu cudzoziemca - obywatela Unii Europejskiej, jeśli pobyt ten trwa dłużej niż 3 miesiące, o wydanie obywatelowi UE dokumentu potwierdzającego jego prawo do stałego pobytu w Polsce, a także o wydanie karty pobytu lub karty stałego

pobytu cudzoziemcowi – członkowi rodziny obywatela UE, który sam takiego obywatelstwa nie posiada. W tych przypadkach, stosownie do art. 23 ust. 1 oraz art. 51 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2014 r., poz. 1525 z późn. zm.), wojewoda prowadzący postępowanie przekazuje kopię złożonego przez cudzoziemca wniosku komendantowi oddziału Straży Granicznej, komendantowi wojewódzkiemu Policji i Szefowi ABW. Organy te powinny zaś niezwłocznie przedstawić opinię, czy pobyt wnioskodawcy w Polsce stanowi zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Podobnie w trakcie postępowania o uznanie za obywatela polskiego wojewoda, przed wydaniem decyzji w sprawie, zobligowany jest zwrócić się do komendanta wojewódzkiego Policji i dyrektora delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z pytaniem, czy nabycie przez cudzoziemca obywatelstwa polskiego nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, Dz.U. z 2012 r., poz. 161 z późn. zm.).

Względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, w przypadku negatywnej opinii ze strony którejkolwiek z wymienionych wyżej służb, uzasadniają odmowę udzielenia cudzoziemcowi wnioskowanego przez niego zezwolenia pobytowego (zgodnie z art. 100 ust. 1 pkt 4, art. 197 ust. 1 pkt 4 i art. 214 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach), odmowę zarejestrowania pobytu obywatela UE, wydania mu dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu, a także odmowę wydania karty pobytu lub karty stałego pobytu członkowi rodziny obywatela UE (stosownie do art. 31 ust. 1 pkt 2 i art. 56 ust. 1 pkt 2 ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin). Z tych samych powodów organ powinien odmówić uznania cudzoziemca za obywatela polskiego (na podstawie art. 31 pkt 2 ustawy o obywatelstwie polskim). Warto też pamiętać, że te same okoliczności, jeśli zostaną ujawnione już po wydaniu pozytywnej dla cudzoziemca decyzji w sprawie legalizacji jego pobytu w Polsce, mogą skutkować cofnięciem uzyskanego zezwolenia, a w przypadku cudzoziemców – obywateli UE i członków ich rodzin, unieważnieniem zarejestrowania pobytu, unieważnieniem dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu lub unieważnieniem wydanej wcześniej karty pobytu lub karty stałego pobytu (por. art. 101 pkt 3, art. 199 ust. 1 pkt 1 i art. 215 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach, a także art. 35 ust. 1 pkt 2, art. 36 ust. 1 pkt 1, art. 60 ust. 1 pkt 2 i art. 60 ust. 2 pkt 2 ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin).

Informacje, jakie wojewodzie przekazać może Straż Graniczna, Policja czy Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, mają zatem istotne, często rozstrzygające znaczenie w sprawie legalizacji pobytu cudzoziemca w Polsce, cofnięcia wydanego wcześniej zezwolenia pobytowego lub uznania cudzoziemca za obywatela polskiego. Nie budzi przy tym moich wątpliwości fakt, że informacje takie, jeśli tylko ich ujawnienie grozi poważną szkodą dla Rzeczypospolitej Polskiej, powinny podlegać ochronie, między innymi poprzez nadanie im odpowiedniej klauzuli tajności zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228 z późn. zm.). Pewną formą ochrony takich informacji jest też odmowa dostępu do tych dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy, które informacje tego typu rzeczywiście zawierają.

O tym, kiedy organ prowadzący postępowanie administracyjne może odmówić stronie tego postępowania prawa wglądu w akta sprawy (a także sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów), rozstrzyga art. 74 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 23). Przepis ten wprowadza wyjątek od zasady jawności akt postępowania administracyjnego, wyrażonej wprost w art. 73 § 1 Kodeksu, a mającej swoje źródło w art. 51 § 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ten przepis Konstytucji każdemu przyznaje bowiem prawo dostępu do dotyczących go dokumentów urzędowych czy zbiorów danych oraz zastrzega, że ograniczenia tego prawa określać może jedynie ustawa. Takie ograniczenie wprowadzone zostało właśnie w art. 74 § 1 Kodeksu, zgodnie z którym zasady jawności akt postępowania nie stosuje się do akt sprawy zawierających informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”, a także do innych akt, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu na ważny interes państwowy.

Konsekwencją odmowy prawa wglądu do akt sprawy jest zwykle odstąpienie od sporządzenia uzasadnienia faktycznego wydanej w takiej sprawie decyzji administracyjnej. Bez możliwości odstąpienia od uzasadnienia ochrona informacji byłaby niepełna. W przypadkach postępowań prowadzonych na podstawie ustawy o cudzoziemcach (tj. w postępowaniach o udzielenie zezwolenia na pobyt w Polsce czy cofnięcia takiego zezwolenia) możliwość takiego odstąpienia wynika z art. 6 ust. 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, organ wydający decyzję może odstąpić od jej uzasadnienia w części dotyczącej uzasadnienia faktycznego, jeśli wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Od uzasadnienia wydanej decyzji, ze względu na bezpieczeństwo państwa, może też odstąpić organ prowadzący postępowanie na podstawie przepisów ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (zgodnie z art. 5 tej ustawy). Również w postępowaniu o uznanie za obywatela polskiego, na podstawie art. 11 ustawy

o obywatelstwie polskim organ prowadzący postępowanie może, z analogicznych powodów, odstąpić od uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia.

Odmowa dostępu do zgromadzonej w sprawie dokumentacji, a nawet odstąpienie od uzasadnienia wydanej decyzji, formalnie nie pozbawiają cudzoziemca, jako strony postępowania, prawa do wniesienia odwołania od negatywnego dla niego rozstrzygnięcia do organu wyższego stopnia, ani zaskarżenia decyzji wydanej w postępowaniu odwoławczym do sądu administracyjnego. Znacznie jednak te prawa ograniczają: osoba, której decyzja dotyczy, nie zna jej uzasadnienia faktycznego, ani też nie wie, na jakim materiale dowodowym organ decyzję tę oparł.

Nie jest moim celem kwestionowanie istnienia podstawy prawnej do odmowy udostępnienia stronie postępowania administracyjnego akt zawierających informacje niejawnie o określonej klauzuli tajności, czy też innej dokumentacji, wyłączonej przez organ z uwagi na ważny interes państwowy. Istniejących w tym zakresie ograniczeń nie kwestionują też sądy administracyjne. W orzecznictwie sądów utrwalił się już pogląd, zgodnie z którym odmowa dostępu do akt postępowania w trybie art. 74 Kodeksu postępowania administracyjnego nie budzi zastrzeżeń w świetle regulacji wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - możliwość wprowadzenia takiego ograniczenia wynika bowiem z przywołanego już wyżej art. 51 § 3 Konstytucji. Również art. 31 § 3 Konstytucji dopuszcza, aby ustawodawca wprowadził, w drodze ustawy, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw między innymi wówczas, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Takie stanowisko pojawiło się już w kilku wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (por. wyrok WSA z dnia 2 czerwca 2015 r. w sprawie o sygn. akt IV SA/Wa 630/15, wyrok z 5 sierpnia 2015 r. w sprawie o sygn. akt IV SA/Wa 1972/14, czy wyrok z 9 października 2015 r. w sprawie o sygn. akt IV SA/Wa 1949/15).

Mimo nie budzących wątpliwości przepisów prawa i utrwalonej linii orzeczniczej, która uznaje wynikającą z tych przepisów możliwość odmowy dostępu do akt za zgodną z regulacjami Konstytucji RP, nie można jednak pominąć faktu, że w przypadku takiej odmowy cudzoziemcowi – stronie postępowania nie zapewnia się należytej ochrony przed arbitralną decyzją organu co do jego pobytu w Polsce. Każda taka decyzja stanowi natomiast ingerencję w życie prywatne cudzoziemca i może godzić w jego życie rodzinne. Ingerencją taką będzie również decyzja o odmowie uznania za obywatela polskiego. Jakkolwiek bowiem decyzja taka nie wpływa bezpośrednio na sytuację prawną – pobytową cudzoziemca w Polsce, to jednak ogranicza jego możliwości w zakresie kształtowania w tym kraju swojej przyszłości czy realizacji obranych wcześniej celów.

Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego podlega ochronie na zasadach określonych w art. 8 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka

i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.), dalej zwanej również Konwencją. Ust. 1 tego przepisu przyznaje to prawo każdemu. Art. 8 ust. 2 Konwencji wprowadza natomiast wyjątki od tej zasady. I tak, korzystanie z prawa do poszanowania życia prywatnego lub rodzinnego powinno być wolne od ingerencji władzy publicznej, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Warto pamiętać, że pojęcie życia prywatnego traktowane jest w tym kontekście dość szeroko i obejmuje nie tylko fizyczną i psychiczną integralność człowieka, ale też stosunki międzyludzkie, jakie człowiek nawiązuje, jego relacje ze społecznością, w której żyje, a także dokonany przez niego wybór miejsca (kraju, miejscowości, domu), w którym koncentruje i rozwija swoją życiową aktywność.¹ Jakakolwiek ingerencja państwa w prawo do tak rozumianego życia prywatnego lub życia rodzinnego powinna być proporcjonalna i służyć wyłącznie ochronie wartości wymienionych w art. 8 ust. 2 Konwencji. Co więcej, ingerencja taka musi podlegać skutecznej kontroli przez wyznaczony do tego organ państwowy.

Prawo dostępu do skutecznego środka odwoławczego, pozwalającego postawić zarzut naruszenia praw i wolności zawartych w Konwencji, zostało zagwarantowane w art. 13 tego aktu. Zgodnie z tym przepisem, każdy, czyje prawa i wolności zawarte w Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego. Pod pojęciem „skuteczny” rozumieć należy między innymi „odpowiedni” i „dostępny”. Co istotne, skuteczność musi zaistnieć zarówno w sferze prawa, jak i w praktyce. **Środek odwoławczy powinien przy tym umożliwić zbadanie kwestionowanego rozstrzygnięcia pod kątem jego podstawy prawnej oraz materialnego uzasadnienia.**² Należy przy tym pamiętać, że art. 13 Konwencji ma charakter gwarancyjny. Dla realizacji tego przepisu nie wystarczy zatem ani dobra wola organu odwoławczego, ani nawet przeświadczenie, wynikające z przepisów proceduralnych lub praktyki, że organ ten wyczerpująco zbada stan prawny i faktyczny danej sprawy. Strona, która korzysta ze środka odwoławczego, powinna bowiem w możliwie najszerszym zakresie móc kontrolować przebieg wszczętego tym środkiem postępowania i dzięki temu zmierzać do wyjaśnienia wszelkich wątpliwości co do uzasadnienia prawnego i faktycznego wydanego w jej sprawie rozstrzygnięcia. Tylko wówczas gwarancje, jakie stwarza art. 13 Konwencji, będą realne.

¹ Por. komentarz do art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [w:] M.A. Nowicki, Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Lex a Wolters Kluwer's business, Warszawa 2013; Philip Leach, Taking a Case to the European Court of Human Rights, Blackstone Press Limited, 2001.

² Por. komentarz do art. 13 Konwencji [w:] M.A. Nowicki, Wokół Konwencji Europejskiej (...).

Skuteczność środka odwoławczego niewątpliwie ulega ograniczeniu w przypadkach, w których względy bezpieczeństwa czy porządku publicznego wymuszają odmowę dostępu do akt postępowania czy obligują organ do odstąpienia od uzasadnienia wydanej decyzji. W wyrokach wydanych w sprawach *C.G. i inni przeciwko Bułgarii* (wyrok z 24 kwietnia 2008 r., skarga nr 1365/07) i *Kaushal i inni przeciwko Bułgarii* (wyrok z 2 września 2010 r., skarga nr 1537/08) Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że ochrona bezpieczeństwa państwowego może uzasadniać wprowadzenie takich ograniczeń proceduralnych, które są konieczne do zapewnienia, aby w danej sprawie nie doszło do ujawnienia niejawnych informacji (szkodliwego przecieku). Ograniczenia takie nie mogą jednak prowadzić do całkowitej rezygnacji ze skutecznych środków odwoławczych. W obu przywołanych orzeczeniach Trybunał stwierdził, że w takiej sytuacji powinna istnieć pewna forma kontradiktoryjnej procedury odwoławczej, w razie potrzeby z udziałem specjalnego przedstawiciela dopuszczonego do materiałów tajnych. O konieczności zapewnienia procedury odwoławczej o cechach postępowania kontradiktoryjnego Trybunał wspominał również w wyroku z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Al – Nashif przeciwko Bułgarii* (skarga nr 50963/99) i wyroku z 17 lipca 2012 r. w sprawie *Othman (Abu Qatada) przeciwko Wielkiej Brytanii* (skarga nr 8139/09). **Kontradiktoryjnym, w takim rozumieniu, będzie postępowanie, w którym stronie zostanie zapewniona możliwość zapoznania się ze zgromadzonymi w jej sprawie dowodami i przedstawienia swoich uwag, choćby za pośrednictwem powołanego w tym celu pełnomocnika upoważnionego do dostępu do informacji niejawnej i dającego rękojmię zachowania tajemnicy.**

Zbliżone standardy, dotyczące dostępu do skutecznego środka zaskarżenia, wyznaczył również w swoich orzeczeniach Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Punktem wyjścia dla Trybunału był przy tym art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.UE.C.2007.303.1), zgodnie z którym każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem oraz sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez ten sąd.

Do kwestii ograniczenia dostępu strony do dotyczących jej informacji zgromadzonych w toku postępowania i wpływu takiego ograniczenia na skuteczność środka odwoławczego Trybunał Sprawiedliwości UE odniósł się między innymi w wyroku z dnia 4 czerwca 2013 r. w sprawie C-300/11 (*ZZ przeciwko Secretary of State for the Home Department*). Pytanie prejudycjalne, które w tym przypadku zadał Trybunałowi sąd brytyjski, dotyczyło stosowania przepisów dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (Dz.U.UE.L.2004.158.77). Tę właśnie dyrektywę implementowała do polskiego porządku prawnego przywoływana już wyżej ustawa o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobytku oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii

Europejskiej i członków ich rodzin. Istotne dla sprawy znaczenie miały przy tym dwa przepisy dyrektywy, tj. art. 30 ust. 2 i art. 31 ust. 1 i ust. 3 tego aktu. Zgodnie z pierwszym z tych przepisów, osoba zainteresowana, wobec której wydana została decyzja ograniczająca prawo wjazdu lub pobytu na terytorium państwa członkowskiego UE, powinna zostać w pełni i dokładnie poinformowana o względach porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, na podstawie których podjęto decyzję w jej sprawie, o ile nie jest to sprzeczne z interesem bezpieczeństwa państwa. Z kolei art. 31 ust. 1 dyrektywy przyznaje zainteresowanemu prawo do odwołania się na drodze sądowej i, w określonym przypadku, administracyjnej w państwie przyjmującym lub domagania się rewizji każdej decyzji podjętej wobec niego ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Procedury odwoławcze, zgodnie z art. 31 ust. 3 dyrektywy, powinny przy tym umożliwiać zbadanie zgodności z prawem decyzji oraz faktów i okoliczności, na których opierały się proponowane środki. Brytyjski sąd zwrócił się do Trybunału z pytaniem, czy wynikająca z ww. przepisów dyrektywy zasada skutecznej ochrony wymaga, aby organ rozpoznający odwołanie od decyzji o wydaleniu obywatela UE z państwa członkowskiego ze względu na porządek i bezpieczeństwo publiczne zapewnił temu obywatelowi dostęp do informacji o zasadniczych względach przemawiających przeciwko niemu, mimo że ujawnienie tych względów byłoby sprzeczne z interesami bezpieczeństwa. Odpowiadając na tak zadane pytanie Trybunał, powołując się na wspomniany wyżej art. 47 Karty Praw Podstawowych UE, podkreślił, że skuteczność kontroli sądowej wymaga, aby zainteresowany miał możliwość zapoznania się z powodami wydanej wobec niego decyzji, czy to poprzez lekturę samej decyzji, czy to przez poinformowanie go o powodach zapadłego rozstrzygnięcia. W ocenie Trybunału, sąd krajowy powinien w takich przypadkach mieć do dyspozycji metody pozwalające na pogodzenie, z jednej strony, prawnie uzasadnionych względów bezpieczeństwa państwa w odniesieniu do informacji branych pod uwagę przy wydawaniu danej decyzji, a z drugiej, konieczność zagwarantowania stronie tej decyzji w wystarczającym stopniu przestrzegania jej praw procesowych, jak np. prawa do bycia wysłuchanym. Sądowa kontrola zgodności z prawem wydanej decyzji powinna zatem przebiegać w postępowaniu, które w sposób odpowiedni wyważy wymogi bezpieczeństwa państwa oraz wymogi związane z realizacją prawa strony do skutecznej ochrony sądowej. Postępowanie takie, zdaniem Trybunału, powinno w możliwie najszerszym zakresie szanować zasadę kontradyktoryjności, aby zapewnić stronie możliwość zakwestionowania powodów, na których podstawie wydano sporną decyzję, oraz przedstawienia uwag w przedmiocie zebranych przeciwko niej dowodów. W tym celu istotne jest, by zainteresowanego powiadomiono o zasadniczych względach stanowiących podstawę wydanej w jego sprawie decyzji. Niezbędna ochrona bezpieczeństwa państwa nie może bowiem skutkować pozbawieniem zainteresowanego prawa do bycia wysłuchanym, a także nie może pozbawiać waloru skuteczności

przysługującego mu prawa do podważenia zapadłej w jego sprawie decyzji. W konkluzji Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł, że realizacja prawa do skutecznego środka zaskarżenia, wynikającego zarówno z przepisów dyrektywy 2004/38/WE, jak i z art. 47 Karty Praw Podstawowych UE, wymaga od sądu krajowego zapewnienia, by nieujawnienie zainteresowanemu względów i dowodów leżących u podstaw decyzji ograniczającej przysługujące mu prawo wjazdu lub pobytu w państwie członkowskim było ograniczone do ścisłej konieczności, a także by w każdym przypadku zainteresowany był powiadamiany o zasadniczej treści tych względów w sposób uwzględniający konieczną niejawnosć dowodów.

Na temat prawa do skutecznego środka zaskarżenia, w nieco szerszym kontekście, Trybunał Sprawiedliwości UE wypowiadał się też we wcześniejszych orzeczeniach. W wyroku z dnia 17 listopada 2011 r. w sprawie C-430/10 (*Gajdarow przeciwko Dyrekcji Generalnej ds. Policji i Bezpieczeństwa przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Bułgarii*) Trybunał podkreślił, podobnie, jak uczynił to w omówionym już wyżej orzeczeniu w sprawie C-300/11, że osoba, której prawo do wjazdu i pobytu na terytorium państwa członkowskiego UE zostało ograniczone, powinna mieć dostęp do skutecznego środka zaskarżenia. Środek taki musi umożliwiać kontrolę legalności decyzji w aspekcie okoliczności faktycznych i prawnych. Skuteczność tego środka oznacza zaś, że zainteresowany powinien mieć możliwość zapoznania się z powodami wydanej w jego sprawie decyzji, czy to przez lekturę samej decyzji, czy też poprzez poinformowanie go o tych powodach na jego żądanie. Nie ma przy tym znaczenia fakt, że po zaskarżeniu decyzji właściwy sąd będzie uprawniony do zażądania podania tych powodów bezpośrednio od organu. W wyroku z dnia 17 marca 2011 r., wydanym w połączonych sprawach C-372/09 i C-373/09 (*sprawy z wniosku Josepa Penarrojy Fa*) w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne francuskiego sądu kasacyjnego Trybunał przypomniał, że każda decyzja powinna być zaskarżalna w postępowaniu sądowym, umożliwiającym zbadanie jej legalności w świetle prawa Unii. Aby kontrola sądowa była skuteczna, osoba zainteresowana powinna móc poznać uzasadnienie decyzji podjętej w jej sprawie, co umożliwi jej obronę na możliwie najlepszych warunkach i rozważenie, przy pełnej znajomości okoliczności faktycznych, celowości wystąpienia na drogę sądową. Zdaniem Trybunału, to organ krajowy ma obowiązek poinformowania zainteresowanego o powodach wydanej w jego sprawie decyzji, przy czym informacja ta może być ujęta w samej decyzji, albo też przekazana zainteresowanemu w terminie późniejszym, na jego wniosek.

Podsumowując przywołane wyżej orzecznictwo należy zatem zauważyć, że zarówno Europejski Trybunał Praw Człowieka, jak i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyraźnie wiążą służące stronie postępowania prawo dostępu do akt sprawy, czy zgromadzonych w toku postępowania informacji z prawem do skutecznego środka odwoławczego i środka zaskarżenia. **Oba Trybunały stoją przy tym na stanowisku, że**

nie jest dopuszczalne pozbawienie strony możliwości zapoznania się z aktami sprawy bez zastosowania mechanizmów ochronnych, które łagodząby skutki odmowy dostępu do akt.³ W mojej ocenie, ani przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, ani regulacje ustawy o cudzoziemcach, ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, czy też ustawy o obywatelstwie polskim takich gwarancji ochronnych nie zapewniają.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 13 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r., poz. 1648 z późn. zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska wobec zasygnalizowanych wątpliwości. Proszę przy tym Pana Ministra o kompleksową analizę obowiązujących przepisów prawa i ocenę, czy w obecnym stanie prawnym, w opisanych wyżej przypadkach, pomimo odmowy wglądu do akt sprawy i odstąpienia przez organ od uzasadnienia wydanej decyzji, strony tych decyzji mają zapewniony dostęp do skutecznego środka odwoławczego lub środka zaskarżenia, zgodnie z gwarancjami wynikającymi z art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i art. 47 Karty Praw Podstawowych UE. Jeśli podzieli Pan Minister moje stanowisko co do braku takiej gwarancji, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 wspomnianej ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich uprzejmie proszę o rozważenie możliwości podjęcia w tym zakresie stosownej inicjatywy ustawodawczej.

³ Por. J. Chlebny, Odmowa dostępu do akt w sprawie administracyjnej, Państwo i Prawo 10 / 2014.