

Związek pary jednopłciowej jako dopuszczalna okoliczność świadcząca o związku z Polską na gruncie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców – argumenty prawne RPO

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, przy rozstrzygnięciu sprawy doszło do naruszenia przez Sąd przepisów prawa materialnego: błędna wykładnia art. 1 a ust. 2 u.n.n.c. doprowadziła do przedwczesnego uznania, że wnioskodawca nie spełnia wymogu określonego w art. 1 a ust. 1 pkt 2 u.n.n.c., t.j. nie wykazał swojego związku z Polską; w konsekwencji, Sąd błędnie (przedwcześnie) odmówił zastosowania regulacji art. 1 a ust. 1 pkt 2 u.n.n.c.

Wprawdzie należy zgodzić się z tezą Sądu, iż związek partnerski, zawarty zgodnie z ustawodawstwem innego państwa, nie może zostać „interpretacyjnie zrównany” z pojęciem związku małżeńskiego, o którym mowa w art. 1 a ust. 2 pkt 2 u.n.n.c., gdyż - *verba legis* - przepis ten mówi o małżeństwie, którego legalna definicja na tle prawa polskiego nie budzi wątpliwości (włączając w to związki zawarte według prawa obcego, uznawane i rejestrowane w Polsce).

Jednak nie jest trafny pogląd Sądu, że art. 1 a ust. 2 u.n.n.c. wskazuje na wyraźną wolę ustawodawcy, aby wyłącznie związek małżeński uznać za formę współżycia na tyle istotną, że uzasadnia ona powstania więzi wnioskującego z RP. Pogląd, że także i inne formy pożycia mogą stanowić wystarczającą podstawę do stwierdzenia takiej więzi, nie stanowi „wykładni sprzecznej z wolą ustawodawcy”, jak błędnie przyjął Sąd.

Jak wielokrotnie w niniejszej sprawie podkreślał zarówno Sąd, jak i organ rozpoznający sprawę, katalog z art. 1 a ust. 2 u.n.n.c. jest katalogiem o charakterze otwartym: wymienione w nim okoliczności wskazane zostały jedynie przykładowo. Faktem jest, że – zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (por. wyroki: z dnia 9 lutego 2007 r., sygn. V SA/Wa 1930/06, z dnia 18 marca 2013 r., sygn. IV SA/Wa 2777/12, z dnia 18 kwietnia 2013 r., sygn. IV SA/Wa 2487/12) – okoliczności te posiadają określony ciężar gatunkowy, co powoduje, że jedynie przesłanki o analogicznej doniosłości będą mogły być zasadnie uznane za prawnie znaczące.

Jednak nie można zgodzić się z opinią organu, wyrażoną w niniejszej sprawie, iż uregulowanie zawarte w art. 1 a ust. 2 pkt 2 u.n.n.c. (zawarcie związku małżeńskiego z obywatelem RP) wyczerpująco określa okoliczności o charakterze więzi osobistej z obywatelem polskim jako przesłanki więzi z Rzeczpospolitą Polską. Sąd administracyjny – ponownie, błędnie – zaakceptował tę wykładnię, poprzez stanowcze stwierdzenie, że formą współżycia na tyle istotną, aby uzasadniała powstania więzi wnioskującego z RP, jest wyłącznie związek małżeński.

Sformułowanie art. 1 a ust. 2 u.n.n.c. oznacza, że katalog przesłanek statuujących więź z Polską jest rzeczywiście otwarty – i to zarówno pod kątem przedmiotowym (w grę wchodzi nie tylko przesłanki pochodzenia, pobytu, więzi osobistych czy gospodarczych), jak i w ramach konkretnej przesłanki (np. gospodarczej) co do postaci, jaką więź ta przybiera. I tak np. skoro członkostwo w organie zarządzającym przedsiębiorcy mającego siedzibę w Polsce, ale będącego cudzoziemcem, w rozumieniu ustawy stanowi okoliczność potwierdzającą więź takiego członka z Rzeczpospolitą, to tym bardziej więź taką potwierdza jego członkostwo w organie zarządzającym przedsiębiorcy, który nie jest cudzoziemcem w rozumieniu ustawy, a przedsiębiorcą krajowym (por. art. 1 a ust. 2 pkt 4 u.n.n.c., zob. M. Żak, Komentarz do zmiany art.1 (a) ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców wprowadzonej przez Dz. U. z 2004 r. Nr 49 poz. 466, LEX 2004). Analogicznie należy uznać, że np. w zakres „przesłanki więzi osobistej” będzie wchodziła okoliczność, iż cudzoziemiec jest rodzicem dziecka, które ma obywatelstwo polskie. Innymi słowy: wbrew stanowisku prezentowanemu przez organ oraz sąd administracyjny, z regulacji ustawowej w żaden sposób nie wynika, aby wolą ustawodawcy było zawężenie przesłanki opartej na więzi osobistej z obywatelem polskim do jednej tylko okoliczności – a mianowicie, do zawarcia związku małżeńskiego z obywatelem polskim.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, przepis art. 1 a ust. 1 pkt 2 u.n.n.c. powinien być tak wykładany, aby pozwalał on na ochronę doniosłych więzi rodzinnych jednostki – do takich należy, w ocenie Rzecznika, fakt długoletniego pożycia dwóch osób opartego na więzi uczuciowej, fizycznej oraz gospodarczej. Takie stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 września 2008 r., sygn. V SA/Wa 949/08: Sąd wskazał, że „przepis art. 1a ust. 2 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, wymagając wykazania więzi cudzoziemca z Polską, wskazuje na otwarty katalog okoliczności mogących to potwierdzić. To, że przepis zawiera wskazania przykładowe, wynika z użytego sformułowania ‘w szczególności’. Jednym z takich pozytywnych wskazań jest zawarcie związku małżeńskiego z

obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej. Zatem ustawodawca wprost wskazuje, że podstawą może być istnienie związku osobistego zalegalizowanego związkiem małżeńskim. Wskazanie jest przykładowe, przez co nie można wykluczyć, że mogą istnieć trwałe związki osobiste cudzoziemca z obywatelem RP niezalegalizowane małżeństwem, oparte nie tylko na więzach uczuciowych ale na wspólnym prowadzeniu gospodarstwa domowego, wspólnym bytowaniu podobnym do związku małżeńskiego.

Nie można wykluczyć, że taka trwała wspólnota prowadzona przez określony, niekrótki czas, może prowadzić do akceptacji, identyfikacji z kulturą, tradycją narodowościową współpartnera, a więc do więzi z krajem pochodzenia tegoż życiowego partnera”.

Pogląd ten, wyrażony w odniesieniu do związku osób odmiennej płci, nie przestaje być aktualny wówczas, gdy więź o określonym ciężarze gatunkowym została stworzona przez osoby tej samej płci: powstanie trwałego związku osobistego opartego nie tylko na więzach uczuciowych, ale na wspólnym prowadzeniu gospodarstwa domowego, wspólnym bytowaniu podobnym do związku małżeńskiego może mieć miejsce także w relacji homoseksualnej.

W uchwale z dnia 28 listopada 2012 r., sygn. III CZP 65/12 Sąd Najwyższy rozważał zakres pojęcia „wspólne pożycie”, które „jest używane, a niekiedy wręcz opisywane w wielu aktach prawnych z różnych dziedzin prawa prywatnego i publicznego, a także w doktrynie i judykaturze, w związku z czym ma ugruntowaną konotację w odniesieniu do małżonków oraz osób odmiennej płci niebędących małżeństwem; oznacza szczególnego rodzaju więź emocjonalną, fizyczną (cielesną) i gospodarczą, obejmującą niekiedy także inne elementy, wśród których można wymienić wspólne zamieszkanie, niekonieczne zresztą dla trwania tej więzi, ale jednoznacznie ją umacniające. (...)” Artykuł 691 kodeksu cywilnego, regulujący wstąpienie w stosunek najmu należy stosować „także do związków homoseksualnych, w których tworzą się takie same więzi jak między konkubentami. Nie ma przekonujących racji jurydycznych, a także argumentów socjologicznych lub psychologicznych, przemawiających za różnicowaniem - na płaszczyźnie prawnej - skutków wynikających ze wspólnego pożycia hetero- i homoseksualnego; przeciwnie, więzi emocjonalne, fizyczne i gospodarcze powstające w ramach takiego pożycia są w obu przypadkach tożsame i mogą tworzyć równie mocną spójnię.

Przeciwko poszukiwaniu dystynkcji w tym zakresie na płaszczyźnie prawnej przemawiają względy konstytucyjne, tj. ustanowiony w art. 32 Konstytucji nakaz równego traktowania i odpowiadający mu zakaz jakiegokolwiek dyskryminacji, m.in. ze względu na płeć lub orientację seksualną. Przekonujący jest także postulat, aby wobec braku wyraźnych regulacji dotyczących

związków osób tej samej płci, dokonywać wykładni prawa pozytywnego w sposób zapelniający tę lukę, uwzględniający uzasadnione interesy tych osób”.

Z przytoczonego orzecznictwa sądowego wynika zatem, że po pierwsze, trwałe związku dwóch osób, oparty na więzi uczuciowej, fizycznej i gospodarczej, może prowadzić do akceptacji, identyfikacji z kulturą, tradycją narodowościową współpartnera (nie zawsze jest to „jedynie więź z obywatelem RP”, a nie z samą RP, jak chce Sąd rozpoznający niniejszą sprawę). Po drugie, nie istnieją powody dla przyjęcia, że taki rodzaj więzi może powstać wyłącznie pomiędzy osobami różnej płci. Co więcej, takie założenie może skutkować dyskryminacją jednostek, które wspólnego pożycia z osobą płci przeciwnej prowadzić nie mogą, a więc jednostek o orientacji homoseksualnej.

Życie osobiste i rodzinne – w każdej jego dopuszczalnej prawem formie – podlega ochronie na mocy art. 47 Konstytucji, stanowiącego gwarancję tzw. prawa do prywatności. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, poszanowanie i ochrona tego prawa wymaga, aby organy państwa uwzględniały w swej działalności istnienie więzi o charakterze rodzinnym.

Takie ujęcie prawa do prywatności jest już obecnie utrwalone w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na tle art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności: w wyroku z dnia 7 listopada 2013 r. (sprawa *Vallianatos i inni przeciwko Grecji*) Trybunał potwierdził, że ochrona rodziny w tradycyjnej postaci jest co do zasady istotnym i uprawnionym celem, mogącym usprawiedliwiać zróżnicowane traktowanie; jednak państwo musi uwzględniać kierunek rozwoju społecznego i zmiany w postrzeganiu kwestii takich jak status cywilny czy relacje międzyludzkie. Państwo musi zatem uwzględnić fakt, że obecnie – w odniesieniu do życia prywatnego i rodzinnego – nie ma tylko jednej drogi lub jedyne go wyboru, a ludzie tworzą rodziny w różny sposób (§ 84 orzeczenia i powołane tam orzecznictwo). Po raz kolejny Trybunał wskazał także, że pary jednopłciowe są zdolne do stworzenia stabilnej wspierającej relacji w takim samym stopniu, w jakim zdolne są do tego związki osób różnej płci (§ 78 orzeczenia, zob. także wyrok z dnia 24 czerwca 2010 r. w sprawie *Schalk i Kopf przeciwko Austrii*, § 99), oraz że związek osób jednej płci wchodzi w zakres „życia rodzinnego”, chronionego przez art. 8 Konwencji (§ 73 orzeczenia, zob. także wyrok *Schalk i Kopf przeciwko Austrii*, § 94).

W każdej z tych spraw Trybunał dopuszczał ograniczenie praw osób pozostających w parach jednopłciowych, w szczególności z uwagi na słuszne interesy innych osób: taki pogląd

Trybunał wyraził także w sprawie przywołanej przez Sąd Administracyjny (*Gas i Dubois przeciwko Francji*, wyrok z dnia 15 marca 2012 r.), dotyczącej możliwości adoptowania dzieci (aczkolwiek np. w sprawie *X przeciwko Austrii*, wyrok z dnia 9 lutego 2013 r., Trybunał zajął stanowisko, że adopcja dziecka pochodzącego z poprzedniego związku jednego z partnerów przez drugiego partnera tej samej płci, powinna być dozwolona na takich samych zasadach, jak dla par heteroseksualnych). Z kolei w powołanej wyżej sprawie *Schalk i Kopf przeciwko Austrii* Trybunał stwierdził, że przepisy Konwencji nie nakładają na państwo obowiązku wydania zezwolenia na zawarcie małżeństwa parze osób tej samej płci. Władze krajowe były najlepiej umocowane do tego, aby ocenić i wyjść naprzeciw potrzebom społeczeństwa w tym zakresie, mając na uwadze fakt, że instytucja małżeństwa ma głęboko zakorzenione konotacje społeczne i kulturowe, różniące się znacznie pomiędzy społeczeństwami.

Jednak każde ograniczenie praw osób homoseksualnych podlega testowi proporcjonalności: nie znajduje ono usprawiedliwienia wówczas, gdy płeć i rodzaj związku jest w danym wypadku obojętna, jak np. uregulowanie wzajemnych interesów majątkowych, alimentacyjnych czy spadkowych (sprawa *Vallianatos i inni przeciwko Grecji*, § 86) – a także kwestii mieszkaniowych, co wynika z wyroku z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie *Kozak przeciwko Polsce* (§ 99 uzasadnienia orzeczenia). Nie jest zatem tak, jak przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny (s. 12 – 13 uzasadnienia orzeczenia), że prezentowany przez ETPCz pogląd o reglamentacji praw adopcyjnych osób homoseksualnych „można transponować na całość zagadnień dotyczących relacji pomiędzy statusem obu instytucji prawnych” (związku partnerskiego i małżeństwa).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt polskiej Konstytucji należy stwierdzić, że prawo do prywatności, tak jak każde inne prawo konstytucyjne, podlega ograniczeniom; jak stwierdza art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia te są dopuszczalne tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

Należy przyjąć, że ograniczenie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców – mające postać indywidualnego zezwolenia, obwarowanego szeregiem warunków – wprowadzone zostało w imię bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego (zob. zwłaszcza art. 1 a ust. 1 pkt 1 u.n.n.c.). Równocześnie jednak ustawodawca w art. 8 u.n.n.c. wprowadził wiele wyjątków od wymogu uzyskania zezwolenia – korzystają z niego m. in. nabywcy samodzielnego lokalu mieszkalnego (własności odrębnej lokalu) oraz pomieszczenia garażowego, związanego z tym

lokałem (zob. art. 8 ust. 1 pkt 1 i 1 a u.n.n.c.). Ustawodawca uznał bowiem, że nabycie przez cudzoziemca lokalu, zwykle w celu zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych, nie stanowi zagrożenia dla obronności, bezpieczeństwa państwa czy porządku publicznego.

Wnioskodawca w niniejszej sprawie nie mógł korzystać z tego zwolnienia, gdyż mieszkanie, które pragnie nabyć, położone jest w sferze nadgranicznej (art. 8 ust. 3 u.n.n.c.): w takiej sytuacji, ustawodawca powraca do zasady ogólnej, tj. cudzoziemiec musi uzyskać zezwolenie na nabycie nieruchomości, wykazując swoje więzi z Rzeczpospolitą Polską.

Ponownie, ograniczenia w obrocie nieruchomościami w sferze nadgranicznej wprowadzone są w celu zapewnienia obronności, bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego; są to równocześnie cele legitymujące ograniczenie prawa do prywatności (art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Ustawodawca założył jednak, że wartość w postaci porządku publicznego czy obronności z reguły nie jest zagrożona wówczas, gdy cudzoziemiec nabywa nieruchomość z powodów rodzinnych, czemu dał wyraz w art. 1 a ust. 2 pkt 2 czy też w art. 7 ust. 2 u.n.n.c. Nie sposób tymczasem przyjąć, iż nabycie lokalu mieszkalnego przez cudzoziemca – małżonka polskiego obywatela tworzy zupełnie inną sytuację (np. z uwagi na obronność państwa) niż nabycie mieszkania przez cudzoziemca, który pozostaje z obywatelem polskim we wspólnym pożyciu.

W takiej sytuacji, brak poszanowania życia osobistego i rodzinnego osoby, która nie pozostaje w związku małżeńskim, ale realizuje swoje życie rodzinne w innej formie, i odmienne traktowanie jej właśnie z tego względu – prowadzi do dyskryminacji tej osoby w aspekcie jej prawa do prywatności (art. 47 w zw. z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP).

Innymi słowy – przyjęcie przez Sąd Administracyjny, że art. 1 a ust. 1 pkt 2 u.n.n.c. nie obejmuje innej „przesłanki osobistej” niż małżeństwo z obywatelem polskim, stanowi niedopuszczalną wykładnię tego przepisu – z tego powodu, że pozbawia prawa do ochrony prywatności i życia rodzinnego te osoby, które realizują swoje życie rodzinne w innych niż małżeństwo formach.

IV. *Zarzut naruszenia prawa procesowego.* W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, błędna wykładnia przepisu prawa materialnego, t.j. art. 1 a ust. 1 pkt 2 u.n.n.c., dokonana przez organ, i zaakceptowana przez Sąd, doprowadziła w efekcie do naruszenia przepisów postępowania przez Ministra Spraw Wewnętrznych – co nie zostało przez Sąd uwzględnione przy rozpatrywaniu skargi. Jak było o tym mowa w pkt II uzasadnienia skargi, w ocenie organu przesłanka zawarcia małżeństwa, wskazana w art. 1 a ust. 2 pkt 2 u.n.n.c. wyczerpująco określa

okoliczności o charakterze więzi osobistej z obywatelem polskim – jako przesłanki więzi z Rzeczpospolitą Polską. Okoliczność ustalona przez organ na podstawie dokumentów, tj. pozostawanie przez wnioskodawcę w związku partnerskim zawartym w Wielkiej Brytanii, nie spełnia tej przesłanki. Co prawda na (bardzo w swej treści ogólne) wezwanie organu z dnia 20 czerwca 2013 r. pełnomocnik wnioskodawcy (pismem z dnia 17 sierpnia 2013 r. K 222 – 226) wskazał na okoliczność „wspólnego wieloletniego pożycia i zamieszkania z obywatelem RP na terenie Wielkiej Brytanii”, jednak okoliczność ta została przez organ zignorowana. W szczególności organ nie prowadził żadnego postępowania dowodowego w tym zakresie – co oczywiście wynikało z poglądu prezentowanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych, że tylko związek małżeński tworzy prawnie relewantną więź z Rzeczpospolitą Polską.

Z kolei Sąd wyraził pogląd, że fakt pozostawania we wspólnym pożyciu, czy to zinstytucjonalizowanym, czy też nie, jest obojętny z punktu widzenia wymagań z art. 1 a ust. 1 pkt 2 u.n.n.c. Ustawodawca wskazał bowiem, że formą współżycia na tyle istotną, aby uzasadniała powstania więzi wnioskującego z RP, jest wyłącznie związek małżeński.

W konsekwencji, zarówno rozważania organu, jak i Sądu koncentrowały się na wykazaniu istotnych różnic w statusie prawnym związku małżeńskiego oraz związku partnerskiego, oraz na niedopuszczalności uznania skuteczności związku partnerskiego w prawie polskim; zupełnie zignorowano natomiast to, czy twierdzony przez wnioskodawcę związek z obywatelem polskim ma rzeczywiście charakter „życia rodzinnego” w rozumieniu art. 47 Konstytucji RP i art. 8 Konwencji (tzn. czy rzeczywiście tworzy on wspólnotę uczuciową i ekonomiczną, czy jest dostatecznie trwały), a jeśli tak, to czy doprowadził on „do akceptacji, identyfikacji z kulturą, tradycją narodowościową współpartnera, a więc do więzi z krajem pochodzenia tegoż życiowego partnera” (zob. powołany wyżej wyrok WSA w Warszawie w sprawie sygn. V SA/Wa 949/08).

Zgodnie z art. 1 a ust. 1 pkt 2 u.n.n.c. zezwolenie na nabycie nieruchomości wydawane jest na wniosek cudzoziemca, jeśli wykaże on, że zachodzą okoliczności potwierdzające jego więzi z Rzeczpospolitą Polską. Z kolei art. 1 a ust. 4 u.n.n.c. stanowi, że do wniosku o wydanie zezwolenia cudzoziemiec ubiegający się o takie zezwolenie jest obowiązany dołączyć dokumenty potwierdzające okoliczności wskazane we wniosku oraz okoliczności, o których mowa w ust. 2, a także inne dokumenty umożliwiające ustalenie prawidłowości nabycia nieruchomości.

Powyższe regulacje nie oznaczają jednak, że cały ciężar dowodzenia przesłanek wniosku przerzucony został na wnioskodawcę, przy jednoczesnym zwolnieniu organu z obowiązku ustalenia prawdy obiektywnej. Zasada ta wyrażona została w art. 7 kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Gwarancją realizacji art. 7 kpa stanowi przede wszystkim art. 77 § 1 kpa, zgodnie z którym organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

Również przepisy u.n.n.c. podkreślają obowiązek aktywności organu w ustalaniu podstawy faktycznej rozstrzygnięcia: zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 u.n.n.c., iż Minister Spraw Wewnętrznych przed wydaniem decyzji w sprawie zezwolenia może zażądać przedstawienia dowodów i informacji niezbędnych do rozpatrzenia wniosku oraz do dokonania sprawdzenia, o którym mowa w pkt 2. Z kolei art. 2 a u.n.n.c. upoważnia organ do zwracania się do organów administracji publicznej, organizacji zawodowych i instytucji państwowych o wyrażenie opinii oraz przekazanie dokumentów i informacji, niezbędnych do rozpatrzenia sprawy o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości.

W wyroku z dnia 23 listopada 1994 r., III ARN 55/94, Sąd Najwyższy stwierdził, iż jako dowolne należy traktować ustalenia faktyczne znajdujące wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym czy nie w pełni rozpatrzonym. Zarzut dowolności wykluczają dopiero ustalenia dokonane w całości kształcie materiału dowodowego (art. 80 kpa), zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 kpa), a więc przy podjęciu wszystkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści (art. 7 kpa). Z zasady prawdy obiektywnej wynika obowiązek organu administracji publicznej do wyczerpującego zbadania wszystkich okoliczności faktycznych związanych z określoną sprawą, aby w ten sposób stworzyć jej rzeczywisty obraz i uzyskać podstawę do trafnego zastosowania przepisu prawa (wyrok NSA z dnia 7 listopada 2008 r., sygn. II GSK 455/08).

Należy także podkreślić, że obowiązki organu prowadzącego postępowanie, które wynikają z omawianej zasady, odnoszą się w pełnym zakresie do tzw. decyzji uznaniowych, gdyż uprawnienie organu do wydawania takich decyzji nie zwalnia tegoż organu z obowiązku zgromadzenia i wszechstronnego zbadania materiału dowodowego i wydania decyzji o treści

przekonywającej pod względem prawnym i faktycznym. Zaniechanie przez organ administracji państwowej podjęcia czynności procesowych zmierzających do zebrania pełnego materiału dowodowego, zwłaszcza gdy strona powołuje się na określone i ważne dla niej okoliczności, jest uchybieniem przepisom postępowania administracyjnego, skutkującym wadliwością decyzji (zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 marca 1981 r., SA 234/81).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w niniejszej sprawie organ nie zgromadził materiału dowodowego wystarczającego dla rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Poprzestanie na ustaleniu istnienia formalnego związku partnerskiego, zawartego w Wielkiej Brytanii pomiędzy wnioskodawcą a obywatelem polskim, nie pozwoliło na prawidłową ocenę przesłanki o charakterze osobistym, która potencjalnie statuuje więź wnioskodawcy z Polską. Wezwania dokonywane przez organ w trakcie postępowania administracyjnego (K 78 – 79 akt adm., K 218 – 219) również nie zmierzały do ustalenia faktycznego charakteru związku oraz jego wpływu na ewentualną więź z krajem pochodzenia partnera. Organ zaniechał ustalania tej okoliczności – pomimo tego, iż wnioskodawca sygnalizował fakt wspólnego pożycia i zamieszkiwania z obywatelem polskim, a okoliczność ta była także uprawdopodobniona zawarciem związku partnerskiego.

W sprawie rozstrzyganej przez WSA w Warszawie (powołany już wielokrotnie wyrok z dnia 10 października 2008 r., sygn. V SA/Wa 949/08) na tle rozpatrywania analogicznego stanu faktycznego stwierdzono, że „ogólnikowość stwierdzeń organu, brak pogłębionych ustaleń co do charakteru trwałości związku osobistego skarżącego z Polką i jego wpływu na uznanie istnienia bądź nieistnienia więzi cudzoziemca z Rzeczpospolitą Polską powoduje naruszenie art. 7 i 77 kpa., nakazujących organom orzekającym podejmowanie wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz wyczerpującego rozpatrzenia materiału dowodowego. Skarżący wskazywał, jako okoliczność potwierdzającą jego więź z Polską, swój związek osobisty z R. Dołączył na tę okoliczność oświadczenie w/w, czyli przedstawił dowody na wskazywaną okoliczność. Jeżeli organ uznawał te wyjaśnienia za niewystarczające, nic nie stało na przeszkodzie, aby przesłuchać stronę lub wskazaną narzeczoną w charakterze świadka. Wymaga tego zasada prawdy obiektywnej; kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem prawa w postępowaniu”.

Analogicznie, jeśli w niniejszej sprawie fakt zawarcia związku partnerskiego organ uznawał za niewystarczający dla ustalenia przesłanki o charakterze osobistym, warunkującej

więź cudzoziemca z Rzeczpospolitą Polską, konieczne było prowadzenie dalszego postępowania dowodowego. Niezbędne było w tym wypadku – z uwagi na ogólność przesłanki „więzi z Rzeczpospolitą Polską” – precyzyjne określenie w wezwaniu, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.n.n.c., zakresu żądanych od strony informacji (np. poprzez przytoczenie okoliczności, którą pragnie ustalić organ). Skoro organ zaniechał dokonania ustaleń potrzebnych do rozstrzygnięcia sprawy, należy powtórzyć postępowanie administracyjne w tym zakresie – co uzasadnia wnioski kasacyjne.