

Wyrok z dnia 9 listopada 2001 r.

III RN 1/01

1. Brak przepisów przejściowych w ustawie z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.) zmieniającej warunki uzyskania obywatelstwa polskiego nie wyłącza zastosowania art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. Nr 10, poz. 49 ze zm.), w brzmieniu sprzed tej zmiany, do cudzoziemki, która pod jego rządem dokonała czynności, które wówczas wystarczały dla naturalizacji.

2. Przepis art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. Nr 10, poz. 49 ze zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.) nie jest sprzeczny z art. 3 Konwencji o obywatelstwie kobiet zamężnych, otwartej do podpisu w Nowym Yorku dnia 20 lutego 1957 r. (Dz.U. z 1959 r. Nr 56, poz. 334).

Przewodniczący SSN Andrzej Wasilewski, Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 listopada 2001 r. sprawy ze skargi Tetiany S. na decyzję Wojewody P. z dnia 20 kwietnia 1999 r. [...] w przedmiocie przyjęcia oświadczenia w sprawie obywatelstwa, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Gdańsku z dnia 23 maja 2000 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e n i e

Zaskarżonym rewizją nadzwyczajną Ministra Sprawiedliwości wyrokiem z dnia

23 maja 2000 r. Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku po rozpoznaniu skargi Tetiany S. uchylił decyzję Wojewody P. z dnia 20 kwietnia 1999 r. oraz wydaną w pierwszej instancji decyzję Prezydenta miasta S. z dnia 1 marca 1999 r. o odmowie przyjęcia oświadczenia Tetiany S. o nabyciu obywatelstwa polskiego.

Naczelny Sąd Administracyjny nie kwestionował poprawności ustalenia faktów w postępowaniu administracyjnym; przedstawiają się one jak następuje.

Tetiana G. będąc obywatelką Ukrainy w dniu 4 października 1997 r. zawarła związek małżeński z Pawłem S. obywatelem polskim, przyjmując jego nazwisko. Następnie w dniu 4 grudnia 1997 r., to jest z zachowaniem trzymiesięcznego terminu określonego w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. Nr 10, poz. 49), złożyła w ówczesnym Urzędzie Wojewódzkim w S. w wymaganej formie oświadczenie wyrażające wolę nabycia obywatelstwa polskiego. Na znajdującym się w aktach postępowania administracyjnego piśmie zawierającym oświadczenie Tetiany S. znajduje się adnotacja urzędowa o przyjęciu oświadczenia pod warunkiem dostarczenia przez zainteresowaną zrzeczenia się obywatelstwa Ukrainy. W dniu 17 lutego 1999 r. Tetiana S. złożyła w Urzędzie Miejskim w S. kserokopię zaświadczenia właściwego organu Ukrainy z dnia 26 listopada 1998 r., stwierdzającego, że ustało – na skutek zrzeczenia się przez Tetianę S. - jej obywatelstwo Ukrainy.

Ze względu na złożenie powyższego dokumentu pod rządem zmienionego art. 10 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o obywatelstwie polskim, Prezydent miasta S. decyzją z dnia 1 marca 1999 r. odmówił przyjęcia oświadczenia Tetiany S. Przepis ten bowiem, znowelizowany ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. (Dz.U. Nr 106, poz. 668), określał dodatkowe, w porównaniu z przepisem poprzednio obowiązującym, warunki uzyskania obywatelstwa polskiego, których Tetiana S. nie spełniła. Mianowicie chodziło o to, że nie przedstawiła ona zezwolenia na osiedlenie się na terytorium RP i nie upłynął jeszcze wówczas 3 letni okres pozostawania w związku małżeńskim z osobą posiadającą obywatelstwo polskie. Taką ocenę prawną podtrzymał Wojewoda P. w decyzji zaskarżonej do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Rozpoznając sprawę w zakresie jej kontrowersyjnego problemu - która z wersji art. 10 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim powinna stanowić podstawę decyzji - Naczelny Sąd Administracyjny zajął następujące stanowisko. Art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia

24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw, pozostaje w sprzeczności z art. 3 Konwencji o obywatelstwie kobiet zamężnych otwartej do podpisu w Nowym Jorku, do której Polska przystąpiła w 1959 r. (Dz.U. z 1959 r. Nr 56, poz. 334 i 335). Z tego powodu przepis ten, zgodnie z art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, nie może mieć zastosowania w sprawie o przyjęcie oświadczenia w przedmiocie nabycia obywatelstwa polskiego, złożonego przez cudzoziemkę, która zawarła związek z obywatelem polskim, w szczególności wówczas, gdy oświadczenie cudzoziemki złożone zostało pod rządami art. 10 ust. 1 ustawy o obywatelstwie, w jego pierwotnym brzmieniu, a więc wówczas, kiedy przepis ten pozostawał w zgodności z art. 3 powołanej Konwencji.

Minister Sprawiedliwości w rewizji nadzwyczajnej zarzucił rażące naruszenie art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) oraz art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. Nr 10, poz. 49 ze zm.) i na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi. Według Ministra Sprawiedliwości przepis art. 10 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim w brzmieniu wynikającym z art. 19 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r., spełnia kryteria uproszczonej procedury naturalizacyjnej, o których jest mowa w Konwencji powołanej w zaskarżonym wyroku i zasadnie stanowił podstawę odmowy przyjęcia oświadczenia Tetiany S. Ponadto, zdaniem Ministra Sprawiedliwości, Tetiana S. nie spełnia także warunków wymaganych w stanie prawnym obowiązującym do dnia 1 stycznia 1999 r., dlatego, że nie zamieszkiwała w Polsce.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Naczelny Sąd Administracyjny nie uzasadnił swego kategorycznego stanowiska, iż art. 10 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z dnia 24 lipca 1998 r. (jest sprzeczny z art. 3 Konwencji o obywatelstwie kobiet zamężnych. Zgodzić się trzeba z Ministrem Sprawiedliwości, iż arbitralna ocena zaskarżonego wyroku pozostaje w sprzeczności z treścią obu porównywanych regulacji prawnych. Przede wszystkim istotne jest to, że art. 3 Konwencji nie określa normatywnych przesłanek uzyskiwania obywatelstwa, gdyż adresatem tego przepisu są „Umawiające się Państwa”. Państwa te zgodziły się na to, że uzyskiwanie

obywatelstwa małżonków będzie następowało „w drodze specjalnie uproszczonej procedury naturalizacyjnej”. Jeżeli zaś chodzi o regulację ustawową określającą warunki takiej naturalizacji, to zmieniona wersja art. 10 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim jest z pewnością bardziej restryktywna od przepisu poprzednio obowiązującego. Przed nowelizacją wystarczało ażeby cudzoziemka, która zawarła związek małżeński z obywatelem polskim, złożyła w ciągu trzech miesięcy od dnia zawarcia małżeństwa odpowiednie oświadczenie przed właściwym organem. Ponadto, przyjęcie oświadczenia mogło być uzależnione od złożenia dowodu utraty lub zwolnienia z obywatelstwa obcego. W rozpatrywanym wypadku ten ostatni warunek był obligatoryjny ze względu na obowiązującą między Polską a Ukrainą Konwencję w sprawie zapobiegania powstawania przypadków podwójnego obywatelstwa (Dz.U. z 1966 r. Nr 4, poz. 19). Po nowelizacji art. 10 ustawy o obywatelstwie polskim dla nabycia obywatelstwa w omawianej procedurze naturalizacyjnej wymagane jest ażeby cudzoziemiec korzystał z zezwolenia na osiedlenie się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i pozostawał co najmniej 3 lata w związku małżeńskim z osobą posiadającą obywatelstwo polskie. Pomimo zmiany warunków naturalizacji przekonywająca jest argumentacja Ministra Sprawiedliwości, iż nadal jest to „specjalnie uproszczona procedura naturalizacyjna”. Cudzoziemka pozostająca w związku małżeńskim z obywatelem polskim uzyskuje bowiem – także pod rządem aktualnego przepisu – możliwość uproszczonego i względnie szybkiego nabycia obywatelstwa polskiego w porównaniu ze sposobami nabycia obywatelstwa polskiego poza tą procedurą (por. zwłaszcza art. 8 ust. 1 i art. 9 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim, według których wymagane jest zamieszkiwanie przez cudzoziemca na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, co najmniej pięć lat).

Stwierdzając, w związku z powyższym, że zaskarżony rewizją nadzwyczajną Ministra Sprawiedliwości wyrok NSA został błędnie uzasadniony należało jednakże rozważyć, czy pomimo to nie odpowiada prawu zasadnicze stanowisko tego wyroku, iż w stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy zastosowanie powinien mieć art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim w jego brzmieniu przed wymienioną wyżej jego nowelizacją.

Według niekwestionowanej w rewizji nadzwyczajnej podstawy faktycznej zaskarżonego wyroku Tetiana S., jeszcze przed 1 stycznia 1999 r., to jest przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 24 lipca 1998 r., która wprowadziła (przez zmianę art. 10 ustawy o obywatelstwie polskim) nowe warunki uzyskania obywatelstwa polskiego

- spełniła wymagania obowiązującej wówczas procedury naturalizacyjnej. Mianowicie w ciągu trzech miesięcy od zawarcia małżeństwa złożyła odpowiednie oświadczenie przed właściwym organem (art. 10 ust. 1) oraz uzyskała zwolnienie z obywatelstwa obcego (art. 10 ust. 2).

Zwolnienie Tetiany S. z obywatelstwa Ukrainy nastąpiło w dniu 18 listopada 1998 r. w następstwie zrzeczenia się obywatelstwa Ukrainy. Były to zdarzenia, których zaistnienie miało wówczas decydujące znaczenie dla nabycia przez Tetianę S. obywatelstwa polskiego. Taki status prawny Tetiany S. został ukształtowany w toku procedury naturalizacyjnej przez wyrażne – w adnotacji urzędowej właściwego organu z dnia 4 grudnia 1997 r. – określenie, że oświadczenie Tetiany S. zostanie przyjęte i w konsekwencji zostanie ona obywatelką Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli dostarczy zrzeczenie się obywatelstwa Ukrainy. Ta adnotacja urzędowa (por. art. 72 KPA) wyrażała ustalenie właściwego organu, że Tetiana S. spełniła ustawowe warunki do przyjęcia jej oświadczenia za wyjątkiem zrzeczenia się obywatelstwa Ukrainy i że dokonanie tego zrzeczenia usunie już ostatnią przeszkodę. Rozważając te okoliczności faktyczne należy stwierdzić, że wynikające z podstawy ustawowej warunki wydania przez właściwy organ decyzji o przyjęciu oświadczenia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim, zostały, po pierwsze, zrealizowane pod rządem tego przepisu, a po drugie, skonkretyzowane w toku postępowania administracyjnego. Uznając zatem, że status prawny Tetiany S. został ukształtowany w stopniu zobowiązującym właściwy organ do wydania decyzji o przyjęciu oświadczenia Tetiany S. po zrealizowaniu postawionego jej warunku – nie ma przekonującego uzasadnienia stanowisko Ministra Sprawiedliwości, iż należało odmówić przyjęcia oświadczenia Tetiany S., tylko dlatego, że już po spełnieniu się wszystkich warunków zmienił się stan prawny i doszły dalsze wymagania. W konkretnych okolicznościach faktycznych sprawy, podkreślając, że status prawny Tetiany S. został we wszystkich istotnych aspektach procedury naturalizacyjnej ukształtowany pod rządem art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o obywatelstwie polskim (przed nowelizacją), nie jest przekonujący argument rewizji nadzwyczajnej, iż zastosowanie nowego prawa stanowi konsekwencję braku tak zwanego przepisu przejściowego w ustawie nowelizacyjnej (ustawie z dnia 24 lipca 1998 r.). Tetiana S. zrzekła się obywatelstwa Ukrainy opierając się na zapewnieniu właściwego organu, że w następstwie tego aktu, stosownie do obowiązującego prawa, uzyska przyjęcie jej oświadczenia naturalizacyjnego. W tej sytuacji, pozbawienie Tetiany S. skutków prawnych dokonanego

przez nią zrzeczenia się obywatelstwa Ukrainy na podstawie przepisów później wydanych byłoby nieuzasadnionym naruszeniem statusu prawnego już uzyskanego. Proponowane zatem w rewizji nadzwyczajnej zastosowanie prawa nowego pozostałoby w sprzeczności z konstytucyjną zasadą, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP).

Mając natomiast na uwadze ustalony stan faktyczny sprawy oraz określone w rewizji nadzwyczajnej jej podstawy, nie podlegały rozpoznaniu przed Sądem Najwyższym nowe twierdzenia faktyczne, wyrażone w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej, jakoby Tetiana S. nie zamieszkiwała w Polsce. Pomijając kontrowersyjność tego twierdzenia opierającego się na założeniu jakoby zamieszkiwanie stanowiło nie tylko określony stan faktyczny, ale wymagało także uprawnienia wynikającego z karty stałego pobytu, Sąd Najwyższy związany był ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego wyroku. Kwestia ta nie podlega rozważeniu w ramach podstawy rewizji nadzwyczajnej dotyczącej zastosowania art. 10 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim. Minister Sprawiedliwości, jak się zresztą wydaje dostrzegał nieodpowiedniość tego argumentu do podstaw rewizji nadzwyczajnej, skoro powołał go nie w kontekście art. 10 ust. 1, ale art. 17 ust. 2 pkt 1 ustawy o obywatelstwie polskim. Pomijając rozważenie tej kwestii (por. art. 393¹¹ KPC), należy jedynie zauważyć, że powołany ostatnio przepis nie dotyczy warunków uzyskiwania obywatelstwa polskiego w procedurze naturalizacyjnej, lecz określa jakie organy są właściwe w sprawach między innymi z art. 10 ustawy, przy czym chodzi o podział kompetencji pomiędzy określonym organem krajowym, a polskim urzędem konsularnym ze względu na to, czy osoba zainteresowana mieszka w Polsce czy za granicą.

Z powyższych przyczyn, uznając że zaskarżony wyrok pomimo częściowej zasadności zarzutów rewizji nadzwyczajnej odpowiada prawu, Sąd Najwyższy orzekł stosownie do art. 393¹² KPC.

=====