

Wyrok z dnia 29 marca 2000 r.

III RN 137/99

W sprawie o wydanie karty stałego pobytu osobie pochodzenia polskiego uznanie administracyjne nie może być sprzeczne z zapewnieniem przez art. 52 ust. 5 Konstytucji RP prawa do osiedlenia się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe.

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 29 marca 2000 r. sprawy ze skargi Władysława A. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. z dnia 30 marca 1998 r. [...] w przedmiocie odmowy wydania karty stałego pobytu, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 grudnia 1999 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

W zaskarżonym rewizją nadzwyczajną wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oddalona została skarga Władysława A. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji utrzymującą w mocy decyzję Wojewody K. z dnia 30 stycznia 1998 r. o odmowie udzielenia zezwolenia na pobyt stały w Rzeczypospolitej Polskiej.

Wyrokowi temu Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił rażące naruszenie:

- art. 7 KPA poprzez nieuwzględnienie słusznego interesu strony,
- art. 21 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) poprzez zaniechanie kontroli zgodności decyzji administracyjnej z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.;

- art. 8 i art. 52 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. poprzez niezastosowanie bezpośrednio jej przepisów.

Wnioskiem rewizji nadzwyczajnej było żądanie uchylecia zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.

Sąd Najwyższy uwzględnił rewizję nadzwyczajną, mając na uwadze, co następuje:

Stosownie do art. 21 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Sąd ten w zakresie swojej właściwości sprawuje kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. W rewizji nadzwyczajnej zasadnie zarzucono, że wbrew swej właściwości Naczelnny Sąd Administracyjny w rozpoznawanej sprawie całkowicie pominął jej najbardziej istotny dla rozstrzygnięcia element. Władysław A. bowiem od chwili wystąpienia z pierwszym wnioskiem o wydanie zgody na pobyt stały w Polsce podnosił udokumentowany fakt swojego polskiego pochodzenia. Właśnie w tym, że jest Polakiem i pragnie powrócić do swojej ojczyzny, z którą jest związany węzłami rodzinnymi i z którą pozostaje od wielu lat w poczuciu wspólnoty, upatrywał wnioskodawca zasadniczej przesłanki swego wniosku. Tymczasem Wojewoda K., a następnie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w ogóle nie brali pod uwagę powoływanych przez wnioskodawcę jego związków z Polską i polskiego pochodzenia. Również Naczelnny Sąd Administracyjny tej podstawy wniosku i dotyczących przedmiotowej kwestii zarzutów skargi nie uwzględnił w zaskarżonym wyroku, tak jakby była ona pozbawiona jakiegokolwiek znaczenia prawnego.

Przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku przesłanki rozstrzygnięcia istotnie wskazują na to, że Naczelnny Sąd Administracyjny pominął wskazany wyżej problem, uznając, że nie ma on znaczenia w rozpatrywanej sprawie. NSA podzielił bowiem koncepcję prawną zaskarżonej decyzji, opierając się na następujących zasadniczych założeniach. Po pierwsze, w sprawie zastosowane mogą być tylko przepisy ustawy z dnia 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach (jednolity tekst: Dz.U. z 1992 r. Nr 7, poz. 30) oraz wykonawczego do tej ustawy rozporządzenia Ministrów Spraw Wewnętrznych i Spraw Zagranicznych z dnia 1 października 1963 r. o szczególnych zasadach i trybie postępowania w sprawach cudzoziemców oraz o wzorach dokumentów dla cudzoziemców (Dz.U. Nr 43, poz. 242 ze zm.). Po drugie, z powo-

łanych wyżej regulacji prawnych (art. 13 ustawy i § 14 rozporządzenia) wynika, że należy uwzględnić to czy cudzoziemiec ma trwałą możliwość zaspokojenia w Polsce swych potrzeb mieszkaniowych oraz utrzymania. Po trzecie, nawet spełnienie tych wymagań „w tego rodzaju sprawach nie skutkuje jednak obowiązku właściwego organu administracji przyznania cudzoziemcowi karty stałego pobytu w Polsce, skoro bowiem ustawa z 1963 r. o cudzoziemcach nie sprecyzowała przesłanek prawa podmiotowego do karty stałego pobytu, to cudzoziemiec nie ma w tym przedmiocie roszczenia, a jurysdykcja organów administracyjnych opiera się na uznaniu administracyjnym”.

W rewizji nadzwyczajnej zasadnie wykazano, że każde z powyższych założeń zaskarżonego wyroku nasuwa istotne zastrzeżenia. Zasadniczą kwestią według Rzecznika Praw Obywatelskich jest pominięcie w zaskarżonym wyroku Konstytucji RP stwierdzającej w art. 52 ust. 5, że osoba, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe. Sąd Najwyższy podzielił ten zarzut i przedstawioną w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej powagę naruszenia prawa w zaskarżonym wyroku, w którym sądowy akt wymiaru sprawiedliwości pozostaje w sprzeczności z Konstytucją RP.

Przed bliższym wyjaśnieniem tego stanowiska, niejako na marginesie argumentów rewizji nadzwyczajnej o konieczności rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy na gruncie bezpośredniego zastosowania art. 52 ust. 5 Konstytucji wobec braku odpowiedniej regulacji ustawowej, Sąd Najwyższy zauważa, że do wykorzystania pozostaje w szczególności art. 110 ust. 4 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 114, poz. 739 ze zm.). Nie rozpoznając kwestii niezastosowania powyższej ustawy, czego rewizja nadzwyczajna nie zarzuciła (por. art. 393¹¹ KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. – Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.), można zauważyć, że przepis art. 110 ustawy o cudzoziemcach w ramach przepisów przejściowych określa materialnoprawne warunki uzyskania zezwolenia na osiedlenie się przez cudzoziemca w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie tej ustawy. Mianowicie, w tym okresie cudzoziemiec może uzyskać zezwolenie na osiedlenie się na podstawie udokumentowanego nieprzerwanego trzyletniego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, bez potrzeby wykazywania, że ma zapewnione w Rzeczypospolitej Polskiej mieszkanie i utrzymanie.

Rozważenie zastosowania powyższego przepisu mogłoby mieć istotne znaczenie, gdyż w ocenie prawnej zaskarżonego wyroku NSA uznał zgodność rozstrzyg-

nięcia administracyjnego z prawem powołując się na to, że istniały wątpliwości, czy wnioskodawca ma trwale zaspokojone potrzeby mieszkaniowe i potrzeby w zakresie utrzymania. Naczelny Sąd Administracyjny nie wyjaśnił dlaczego nie zastosowano powyższego przepisu przejściowego ustawy z 1997 r. o cudzoziemcach. Nie wydaje się, aby zastosowanie tego przepisu określającego – jak to wyżej zauważono – warunki uzyskania zezwolenia na osiedlenie się we wskazanym ściśle okresie było wyłączone w stosunku do osoby, której sprawa w tym okresie jest rozpoznawana i to tylko z tego powodu, że postępowanie zostało wszczęte pod rządem ustawy o cudzoziemcach z 1963 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał na art. 111 ustawy z 1997 r. o cudzoziemcach, według którego postępowania wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy z 1997 r. i nie zakończone do tego dnia toczą się według przepisów dotychczasowych. Jest to zatem przepis dotyczący przede wszystkim „postępowania”, co nie uprawnia wyłączenia przepisu szczególnego (*lex specialis*) w zakresie regulacji prawnomaterialnej.

Wracając do kwestii zastosowania art. 52 ust. 5 Konstytucji Sąd Najwyższy z naciskiem zauważa, iż istotą wadliwości zaskarżonego wyroku jest całkowite pominięcie tej konstytucyjnej regulacji zapewniającej szczególne preferencje osobie pochodzenia polskiego. To, że Konstytucja stanowi, że osoba taka „może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe” nie może oznaczać – jak to przyjmuje zaskarżony wyrok – uznaniowości rozstrzygnięcia przez organ administracji.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważając brak regulacji ustawowej określającej stwierdzenie pochodzenia polskiego osoby, która może osiedlić się na terytorium RP, opowiada się mimo to za bezpośrednim zastosowaniem art. 52 ust. 5 Konstytucji (w związku z jej art. 8). Chociaż rewizja nadzwyczajna zawiera przekonującą argumentację to jednakże odesłanie przez Konstytucję do odrębnej regulacji ustawowej zasadniczej przesłanki przyznanego prawa stwarza wątpliwości, czy zachodzą już z mocy Konstytucji odpowiednio skonkretyzowane przesłanki bezpośredniego zastosowania. Rozstrzygnięcie tych wątpliwości nie jest niezbędne w rozpatrywanej sprawie, w której Rzecznik Praw Obywatelskich wykazał wadliwą wykładnię zastosowanych w sprawie przepisów. Nawet bowiem na gruncie art. 13 ustawy z 1963 r. i § 14 rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy nie można tych przepisów rozumieć w oderwaniu od Konstytucji – jej art. 52 ust. 5, stanowiącego normatywny wyraz wartości wyrażonej w preambule w szczególności przez powołanie się na więzy wspólnoty z naszymi rodakami rozsianymi po świecie.

Oczywiście sprzeczna z tą konstytucyjną wartością jest interpretacja zaskarżonego wyroku, według której jeżeli ustawa z 1963 r. nie określa przesłanek prawa do uzyskania karty stałego pobytu (osiedlenia się na stałe), to znaczy, że jest to sprawa oddana uznaniu administracyjnemu. Konieczne jest przyjęcie interpretacji zgodnej z Konstytucją. Przy okazji można zresztą zauważyć, że także brzmienie § 14 rozporządzenia wykonawczego umożliwia aktualizację przesłanek rozstrzygnięcia takich spraw zgodnie z Konstytucją, skoro w tymże paragrafie, co NSA przeoczył, określono, że: „w podaniu należy wskazać w szczególności przyczyny ubiegania się o zezwolenia na pobyt stały ...”. Powstaje pytanie, dlaczego NSA pominął w swym rozstrzygnięciu przyczyny wskazane przez Władysława A. w jego wniosku i w jego skardze do NSA i dlaczego nie uznał powagi wskazanych przyczyn, które odwołują się do wartości konstytucyjnie zapewnionych.

Wreszcie zgodzić się należy z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, że przy nazbyt ogólnej regulacji prawnej, którą rozważał NSA, niezbędne było uwzględnienie zasady postępowania administracyjnego określonej w art. 7 KPA. Brak jest w przesłankach rozstrzygnięcia sprawy uwzględnienia interesu społecznego i słusznego – można dodać odpowiadającego wartości konstytucyjnej – interesu wnioskodawcy.

Z powyższych przyczyn Sąd Najwyższy uznał, że rewizja nadzwyczajna Rzecznika Praw Obywatelskich ma oczywiście uzasadnione podstawy i w konsekwencji orzekł stosownie do wniosku (art. 393¹³ § 1 KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. – Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.).

=====