

Warszawa, dnia 21 maja 2002r.

Opinia prawna

Do skargi konstytucyjnej p. J. B. w sprawie sygn. akt SK.12/02.

W skardze konstytucyjnej SK 12/02 skarżący J. B. zarzuca naruszenie art. art. 45 ust. 1 i 77 ust. 2 Konstytucji RP przez przepisy art. art. 1, 16, oraz 20 ustawy z dnia 11.05.1995r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. nr 74, poz. 368 ze zm.) ponieważ uniemożliwiają one skarżącemu realizację uprawnienia do zrzeczenia się obywatelstwa polskiego oraz do kontroli sądowej orzeczenia – stanowiącego rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie – w przedmiocie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego.

Prezydent RP, postanowieniem z dnia 20 lipca 2001r., nie wyraził zgody na zrzeczenie się przez skarżącego obywatelstwa polskiego. Skarżący, uznając rozstrzygnięcie Prezydenta za niesłuszne, zaskarżył je do NSA. Tenże sąd skargę odrzucił przyjmując, że zgoda lub brak wyrażenia zgody na zrzeczenie się obywatelstwa nie podlegają kognicji NSA. W uzasadnieniu do postanowienia o odrzuceniu skargi NSA stwierdził, że zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 19 Konstytucji akty Prezydenta co do spraw obywatelstwa stanowią prerogatywę głowy państwa oraz powołał się na stanowisko składu 7 sędziów NSA z 1.199.1998r. OPS 4/98 (ONSA 1999r. z. 1, poz. 6).

Argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu skargi opiera się na stwierdzeniu, że „Przepis art. 34 ust. 2 Konstytucji RP, w ramach gwarantowania podstawowych wolności, zapewnia obywatelowi prawo do zrzeczenia się obywatelstwa polskiego. Realizacja tego prawa uzależniona została, po myśli art. 137 Konstytucji RP, od zgody Prezydenta RP”. Odrzucenie skargi przez NSA spowodowało z kolei, jak wywodzi dalej skarżący, niemożność zrealizowania konstytucyjnego uprawnienia do zrzeczenia się obywatelstwa polskiego, co przesądza o braku zgodności z Konstytucją wskazanych w skardze przepisów ustawy o NSA.

Skarga nie jest zasadna. Rozpatrując ją należy uwzględnić dwa zagadnienia: kwestię istnienia skutecznego prawa do zrzeczenia się obywatelstwa oraz ewentualne prawo sądowej kontroli rozstrzygnięcia Prezydenta w tym przedmiocie.

Po pierwsze, przepis art. 34 ust. 2 Konstytucji w brzmieniu:

„Obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba, że sam się go zrzeknie”

nie ustanawia prawa do zrzeczenia się obywatelstwa polskiego w tym sensie, że nie jest to prawo, z którego korzystać można w sposób całkowicie swobodny. Zrzeczenie się obywatelstwa jest bowiem skuteczne jedynie wówczas, gdy wyrazi na nie zgodę Prezydent RP w drodze postanowienia¹. Wynika to z treści art. 137 Konstytucji, zgodnie z którym:

„Prezydent Rzeczypospolitej nadaje obywatelstwo polskie i wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego”.

Jak ponosi się w literaturze przedmiotu ratio legis art. 34 ust. 2 Konstytucji było stworzenie gwarancji uniemożliwiającej pozbawienie obywatelstwa obywatela polskiego jako ochrona przed takim działaniem organów państwowych, które przez pozbawienie obywatelstwa chce uniemożliwić konkretnej osobie korzystanie z praw przysługujących obywatelowi polskiemu, czyli z całości praw politycznych, społecznych i gospodarczych.²

Po drugie, należy rozważyć możliwość sądowej kontroli rozstrzygnięcia Prezydenta. Zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 19 Konstytucji, uprawnienie do nadawania obywatelstwa polskiego i wyrażania zgody na zrzeczenie się obywatelstwa wyrażone w cytowanym wyżej art. 137 stanowi akt urzędowy Prezydenta nie wymagający dla swej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Należy zatem do całkowicie autonomicznych, osobistych, w pełni uznaniowych kompetencji Prezydenta RP czyli do tzw. prerogatyw. Prezydent, wydając postanowienie o braku zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego działa jako głowa Państwa Polskiego, w ramach jego suwerenności, uosabiając w pełni uznaniową władzę Państwa. Za realizację uprawnień o charakterze prerogatyw Prezydent ponosi wyłącznie odpowiedzialność konstytucyjną. Nie podlegają one innej kontroli organu zewnętrznego.

Wskazany w skardze art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowi:

¹ Por. Piotr Winczorek: Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r., Warszawa 2000r., s.183.

² Por. Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997r. pod red. J.Bocia, s.73

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Art. 45 deklaruje więc prawo każdego obywatela do sądu a ściśle z nim związany art. 77 ust. 2 stanowi:

„Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

Przepis ten wprowadza zakaz ustawowego wykluczenia drogi sądowej w dochodzeniu naruszonych wolności i praw. Nie można jednak, w zaskarżonym przypadku przyjąć, że prawo do sądu uniemożliwiają zaskarżone przepisy ustawy o NSA. Kompetencje Prezydenta w sprawie obywatelstwa mające charakter prerogatyw pozostają bowiem poza sferą działalności administracyjnej i nie stanowią wykonywania administracji publicznej w rozumieniu ustawy o NSA³. Konstytucja nie formułuje żadnych przesłanek, jakimi powinien kierować się Prezydent podejmując decyzje w przedmiocie nadania czy zrzeczenia się obywatelstwa polskiego a postępowanie w tych sprawach jest postępowaniem odrębnym, określanym przez samego Prezydenta, szczególnie w stosunku do kodeksu postępowania administracyjnego⁴. Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje tymczasem, jak wskazuje art. 1 ustawy o NSA wymiar sprawiedliwości przez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej.

W odniesieniu do aktów urzędowych Prezydenta stanowiących jego prerogatywy brak możliwości sądowej kontroli wynika ze szczególnego ich potraktowania przez samą Konstytucję. Nie można więc uznać, że zaskarżone przepisy ustawy o NSA stanowią przeszkodę w realizacji konstytucyjnego prawa do sądu. Niedopuszczalność drogi sądowej wobec aktu urzędowego Prezydenta w kwestii obywatelstwa wynika bowiem nie tyle z zaskarżonych przepisów ustawy o NSA, ile z przepisów konstytucyjnych kształtujących suwerenne uprawnienia Prezydenta.

Sporządziła: Małgorzata Bajor – Stachańczyk

³Zob. na ten temat obszerny wywód w uzasadnieniu powołanej w teście uchwały 7 sędziów NSA z dnia 9.11.1998r. OPS 4/98, ONSA 1999, nr 1, poz 6.

⁴ Por. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 14 marca 2000r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o nadanie lub wyrażenie zgody na zrzeczenia się obywatelstwa polskiego oraz wzorów oświadczeń i wniosków. (Dz. U. nr 42 z 2001r., poz. 475).