

II OSK 983/05 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 501256

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 27 października 2005 r.

II OSK 983/05

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Włodzimierz Ryms (spr.).

Sędziowie NSA: Jerzy Bujko, Jacek Chlebny.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 27 października 2005 r. na rozprawie w Wydziale II Izby Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 maja 2005 r. sygn. akt IV SA/Wa 521/05 w sprawie ze skargi B. N. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 17 listopada 2004 r. Nr (...) w przedmiocie poświadczenia posiadania obywatelstwa polskiego

1) oddala skargę kasacyjną

2) zasądza od Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców na rzecz B. N. kwotę 120 (sto dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżonym wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 17 listopada 2004 r. odmawiającą poświadczenia posiadania obywatelstwa polskiego B. N. oraz decyzję Wojewody Śląskiego z dnia 30 sierpnia 2004 r.

W uzasadnieniu wyroku Sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy. Skarżąca jako małoletnia wraz z matką wystąpiła w dniu 1 czerwca 1962 r. do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem na pobyt stały do Izraela. Po wyjeździe z Polski w grudniu 1962 r., nabyła z dniem 18 grudnia 1962 r. obywatelstwo izraelskie. Zdaniem organu administracji w takim przypadku miała zastosowanie ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim oraz uchwała Nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael, a wobec tego skarżąca utraciła obywatelstwo polskie. Stanowiska tego nie podzielił Sąd pierwszej instancji, stwierdzając, iż uchwała Nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie stanowi zezwolenia na zmianę obywatelstwa skarżącej, ponieważ nie jest aktem indywidualnym

skierowanym do określonego adresata, a taki akt był wymagany stosownie do przepisu art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, który miał zastosowanie w sprawie skarżącej, gdyż czynności związane z wyjazdem i nabyciem obywatelstwa państwa obcego były podejmowane po wejściu w życie tej ustawy, jakkolwiek sam wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego został złożony w czasie obowiązywania ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Uchwała ta nie miała umocowania ani konstytucyjnego, ani ustawowego i nie mogła zmieniać przepisów ustawowych, które określały tryb postępowania w sprawie zmiany obywatelstwa polskiego na obywatelstwo innego państwa. Oznacza to zdaniem Sądu pierwszej instancji, iż nie została spełniona przesłanka w postaci wydania przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa, a wobec tego skarżąca nie utraciła obywatelstwa polskiego.

W skardze kasacyjnej wniesionej przez organ administracji podniesiono zarzut naruszenia art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim. Zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael, stanowiła generalny akt stosowania prawa, który wywoływał skutki prawne także po wejściu w życie ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, aż do czasu uchylenia tej uchwały w 1984 r. Skoro ustawa nie określiła w jakiej formie ma być wydawane przez Radę Państwa zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, to wyrażenie takiego zezwolenia w formie przyjętej w uchwale było dopuszczalne i prawnie skuteczne. W tych sprawach nie miały zastosowania przepisy rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, a później Kodeksu postępowania administracyjnego. Rada Państwa "korzystając z uprawnień konstytucyjnych i ustawowych wydała uchwałę będącą generalnym pod względem podmiotowym zezwoleniem na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie i dotyczącej obywateli polskich, którzy opuścili bądź opuszczają obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i udadzą się na stały pobyt do państwa Izrael. Tym samym, nie podlegając rygorom określonym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, Rada Państwa zrezygnowała z wydawania w tych sprawach odrębnych uchwał zawierających zezwolenie na zmianę obywatelstwa dla każdego obywatela z osobna". Dlatego też, skoro matka skarżącej złożyła wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego oraz oświadczyła o zamiarze opuszczenia Polski i udała się na pobyt stały do Izraela, to miała do niego zastosowanie uchwała Nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. i nie było wymagane wydanie indywidualnej uchwały. Oznacza to, że opuszczenie Polski oraz nabycie obywatelstwa izraelskiego spowodowało utratę przez skarżącą obywatelstwa polskiego. Z tego względu decyzja odmawiająca potwierdzenia posiadania przez skarżącą obywatelstwa polskiego nie narusza prawa.

Uzasadnienie prawne

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W stanie faktycznym tej sprawy ustalonym przez organy administracji i przyjętym przez Sąd w zaskarżonym wyroku, przytoczona w skardze kasacyjnej podstawa kasacyjna i jej uzasadnienie sprowadza się do oceny, czy skarżąca uzyskała zezwolenie władzy polskiej na zmianę obywatelstwa w rozumieniu art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 z późn. zm.). Nie ulega bowiem

wątpliwości, iż rozpoznając sprawę w przedmiocie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez określoną osobę, na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, trzeba odnieść się do zdarzeń, których skutkiem jest nabycie i utrata obywatelstwa polskiego. Takim zdarzeniem, które w ocenie organów spowodowało utratę obywatelstwa polskiego przez skarżącą było wystąpienie o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w związku z wyjazdem do Izraela oraz uzyskanie obywatelstwa izraelskiego w 1962 r., a także uzyskanie takiego zezwolenia w drodze uchwały Nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael. Tak więc w okolicznościach tej sprawy problem polega na tym, czy w czasie obowiązywania przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, powołana uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. mogła stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącej, wywołując skutek w postaci utraty przez skarżącą obywatelstwa polskiego.

Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim przewidywała możliwość utraty obywatelstwa polskiego na skutek nabycia obywatelstwa obcego jedynie po uzyskaniu zezwolenia właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa, z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych (art. 13). Zgodnie z treścią art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego orzekała Rada Państwa, przy czym zezwolenie następowało na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych. Z przepisów tych wynika, iż orzekanie o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego, ze skutkiem w postaci utraty obywatelstwa polskiego z chwilą nabycia obywatelstwa obcego, odnosiło się do określonej osoby - obywatela polskiego, który wystąpił o uzyskanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Użycie określeń "zezwolenie na zmianę" i zwrot o "zezwoleniu na zmianę (...) orzeka Rada Państwa" wskazuje, iż ustawa o obywatelstwie polskim z 1962 r. traktowała zezwolenie na zmianę obywatelstwa jako akt stosowania prawa rozumiany w ten sposób, że określony w ustawie organ (Rada Państwa), z powołaniem się na określoną w ustawie podstawę prawną, orzeka w sprawie określonych osób o zezwoleniu tym osobom na zmianę obywatelstwa polskiego.

Tak rozumiana ówczesna regulacja ustawowa, nie wskazywała jednak w jakiej formie i w jakim trybie postępowania jest załatwiana przez Radę Państwa sprawa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Należy zgodzić się z poglądem, że nie jest to sprawa rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej w postępowaniu regulowanym przepisami rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.), a później Kodeksu postępowania administracyjnego (postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 1985 r., III SA 404/05, ONSA z 1985 r. z. 1, poz. 23). Oznacza to że ustawa o obywatelstwie polskim samodzielnie określała tryb wydawania przez Radę Państwa orzeczeń w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

Stanowisko, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa jest aktem stosowania prawa w sprawie dotyczącej określonej osoby jest przyjmowane zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i w doktrynie. Przykładowo można wskazać wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2001 r., III RN 56/01 (OSNAPiUS z 2002 r. nr 13, poz. 299), w którym przyjęto stanowisko, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego jako przesłanka utraty obywatelstwa

polskiego musi mieć charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa. Stanowisko takie zostało wyrażone również w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05 i z dnia 27 października 2005 r., II OSK 1001/05. W doktrynie odnośnie udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa również prezentowany jest pogląd, że zezwolenia dotyczące zmiany obywatelstwa mają indywidualny charakter (J. Jagielski, Obywatelstwo polskie, Warszawa 1998, str. 123; W. Ramus, Instytucje prawa o obywatelstwie polskim, Warszawa 1980, str. 248), z tym że W. Ramus dopuszcza możliwość udzielenia generalnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa, gdy zmiana obywatelstwa dotyczy większej liczby osób. Stanowisko to uzasadnione jest tym, że zezwolenie dotyczące zmiany obywatelstwa wywoływało skutek prawny tylko wobec oznaczonej osoby i tylko w odniesieniu do nabycia obywatelstwa obcego konkretnie określonego w orzeczeniu Rady Państwa o zmianie.

W ówczesnie obowiązującym porządku prawnym nie było podstaw do wydania przez Radę Państwa aktu normatywnego określającego zasady i tryb orzekania w sprawach o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Ustawa o obywatelstwie polskim z 1962 r. nie zawierała bowiem przepisu upoważniającego Radę Państwa do wydania aktu normatywnego wykonawczego. W systemie źródeł prawa PRL przyjmowano, że w dziedzinach objętych wyłącznością ustawy oraz w sferze ustawowo uregulowanej Rada Państwa może podejmować uchwały o charakterze normatywnym jako akty normatywne o charakterze wykonawczym tylko na podstawie upoważnienia ustawowego. W tych dziedzinach nie mogły być więc podejmowane uchwały samoistne Rady Państwa (S. Rozmaryn: Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, PWN 1964, s. 282). Oznacza to, że zasady i tryb załatwiania spraw o zezwolenie na zmianę obywatelstwa określała wyłącznie ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim.

Przenosząc przedstawione wyżej rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy zasadniczy problem sprowadza się do oceny, czy uchwała Nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael może być uznana za zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącej ze skutkiem utraty obywatelstwa polskiego. W uchwale tej Rada Państwa postanawia: "Zezwala się na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael osobom, które opuściły bądź opuszczą obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej udając się na stały pobyt do państwa Izrael i złożyły lub złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego". Organy administracji powołując się na tę uchwałę przyjęły, że był to generalny akt stosowania prawa, podjęty na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.), obowiązujący także pod rządem ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r., który wiązał organy administracji i stanowił zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael zarówno w stosunku do osób, które złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i opuściły Polskę, jak i w stosunku do osób, które złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i opuszczą Polskę (uchwała z dnia 23 stycznia 1958 r. została uchylona uchwałą Nr 26/28 Rady Państwa z dnia 8 marca 1984 r.). Natomiast w ocenie Sądu pierwszej instancji powołana uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie może być traktowana jako zezwolenie na zmianę obywatelstwa ze skutkiem powodującym utratę

obywatelstwa polskiego, ponieważ nie był to akt indywidualny skierowany do określonego adresata.

Należy w pełni podzielić pogląd wyrażony w wyroku NSA z dnia 14 października 2005 r. II OSK 267/05, iż uchwała Nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które do daty jej podjęcia nie występowały o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, gdyż nie sposób mówić o udzieleniu zezwolenia osobie, która o takie zezwolenie nie występowała. Nie można przyjąć, że zezwolenie może dotyczyć wniosków jeszcze nie złożonych i mieć charakter generalnej zgody udzielanej na przyszłość. Z art. 16 ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r. wynika wyraźnie następująca kolejność zdarzeń: najpierw złożenie podania przez zainteresowaną osobę do właściwego organu, następnie przedstawienie wniosku przez właściwego ministra i dopiero wówczas Rada Państwa orzeka w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa określonej osoby. Nie można kolejności tej odwrócić, gdyż naruszałoby to istotne wymagania wprowadzone przez ustawę, od których spełnienia zależy utrata obywatelstwa polskiego. Uchwała z dnia 23 stycznia 1958 r., w stosunku do podań złożonych po podjęciu tej uchwały, mogła być traktowana jedynie jako zapowiedź udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Reasumując, gdyby podzielić argumentację skargi kasacyjnej, iż możliwe jest udzielenie zezwolenia osobom, które nie zostały wymienione z imienia i nazwiska w uchwale, to w żadnym razie zezwolenie to nie mogło odnosić się do osób, które wniosku nie złożyły, a więc w dacie podejmowania tej uchwały nie występowały o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) oddala skargę kasacyjną.

O kosztach postępowania kasacyjnego Sąd orzekł na podstawie art. 204 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.