

II OSK 1297/05 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 198173

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 23 marca 2006 r.

II OSK 1297/05

TEZA aktualna

Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 ze zm.) samodzielnie określała tryb wydawania przez Radę Państwa orzeczeń w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Wojciech Chróścielewski.

Sędziowie NSA: Jacek Chlebny (spr.), Maria Czapska-Górnikiewicz.

Protokolant: Agnieszka Majewska.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 23 marca 2006 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lipca 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 613/05 w sprawie ze skargi Moshe D. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 22 października 2004 r. w przedmiocie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego

- 1.** oddala skargę kasacyjną,
- 2.** zasądza od Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców na rzecz Moshe D. kwotę 120 (słownie: sto dwadzieścia) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 15 lipca 2005 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił decyzję organu pierwszej i drugiej instancji w przedmiocie odmowy potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Moshe D.

W uzasadnieniu wyroku Sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców decyzją z dnia 20 października 2004 r. utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2 września 2004 r. odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Moshe D. (poprzednio Maniek D.). Organ wskazał, że Moshe D. wraz z rodzicami złożył w dniu 10 grudnia 1956 r. wniosek do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, a po przyjeździe do państwa Izrael, w

marcu 1957 r. nabył obywatelstwo izraelskie. Warunek uzyskania zezwolenia na zmianę obywatelstwa został spełniony, ponieważ ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 ze zm.) nie zawierała regulacji w zakresie trybu i formy wydawania przez Radę Państwa zezwoleń w przedmiocie zmiany obywatelstwa polskiego na obce. Powołana ustawa nie określała również, czy zezwolenie miało mieć charakter aktu indywidualnego, czy też generalnego. Dopuszczalny był zatem każdy sposób udzielania przez Radę Państwa zezwoleń na zmianę obywatelstwa polskiego na obce. W rozpatrywanej sprawie miała zastosowanie uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael. Osobom, które spełniły warunki przewidziane w tej uchwale, a do takich zaliczał się Moshe D. i jego rodzice, nie były wydawane indywidualne zezwolenia. Sam fakt spełnienia tych warunków powodował, że osoby zainteresowane uzyskiwały zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie podzielił stanowiska organu. Zdaniem Sądu z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim wynika, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa stanowiło akt indywidualny, jednostkowy, skierowany do określonego adresata. Indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa nie mogła zastąpić generalna uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r., albowiem brak było podstaw do podjęcia takiej uchwały w ustawie z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, której przepisy nie zawierały upoważnienia dla Rady Państwa do wydania uchwały regulującej w sposób odmienny od trybu ustawowego kwestii utraty obywatelstwa. Zdaniem Sądu nawet gdyby przyjąć, że przedmiotowa uchwała mogła zostać podjęta w ramach generalnych kompetencji Rady Państwa, nie mogła zmieniać, jako akt normatywny niższego rzędu przepisów ustawowych, które określały tryb postępowania przy zmianie obywatelstwa polskiego na obce. Oznacza to, że w przypadku skarżącego nie zostało wydane zezwolenie na zmianę obywatelstwa i tym samym nie utracił on obywatelstwa.

W skardze kasacyjnej Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców zarzucił naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię przepisów art. 11 ust. 1 i 5 oraz art. 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Organ wskazał, że ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim nie precyzowała trybu i formy udzielania zezwoleń na zmianę obywatelstwa. Uchwała nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. była generalnym aktem stosowania prawa upraszczającym procedurę emigracyjną, a nie aktem normatywnym zmieniającym przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Zdaniem organu, po złożeniu wniosku o zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael oraz sprawdzeniu, że wnioskodawca spełnia warunki określone uchwałą Nr 5/58 Rady Państwa, następowało wydanie wnioskodawcy dokumentu podróży. Dokument ten uprawniał do opuszczenia terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i stanowił zezwolenie na zmianę obywatelstwa.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pełnomocnik skarżącego wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania. W uzasadnieniu pisma podniesiono, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa, przewidziane w art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, miało charakter aktu indywidualnego, jednostkowego i skierowanego do określonego adresata. Ponadto ustawa z dnia 8 stycznia

1951 r. nie przewidywała delegacji dla Rady Państwa do wydawania uchwały regulującej w sposób odmienny od trybu ustawowego, kwestię utraty obywatelstwa polskiego.

Uzasadnienie prawne

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw, albowiem zaskarżony wyrok, pomimo błędnego uzasadnienia, odpowiada prawu.

Istotą sprawy jest ocena, czy skarżący uzyskał zezwolenie władzy polskiej na zmianę obywatelstwa w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. 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 (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.), trzeba odnieść się do zdarzeń, których skutkiem jest nabycie i utrata obywatelstwa polskiego. Takim zdarzeniem, które w ocenie organów spowodowało utratę obywatelstwa polskiego przez skarżącego, było wystąpienie o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w związku z wyjazdem do Izraela oraz uzyskanie obywatelstwa izraelskiego w 1957 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. W okolicznościach rozpoznawanej sprawy problem polega na tym, czy w czasie obowiązywania przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, powołana uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. mogła stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącego, wywołując skutek w postaci utraty przez skarżącego obywatelstwa polskiego.

Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim przewidywała możliwość utraty obywatelstwa polskiego na skutek nabycia obywatelstwa obcego jedynie po uzyskaniu zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa (art. 11). Orzekanie o utracie obywatelstwa, w tym o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa w związku z nabyciem obywatelstwa obcego, należało do Rady Państwa. Stosownie do przepisu art. 13 ust. 1, 2 i 3 tej ustawy, o utracie obywatelstwa polskiego orzeka Rada Państwa, orzeczenie o utracie obywatelstwa polskiego następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a ogłoszenie takiego orzeczenia w Monitorze Polskim zastępuje doręczenie orzeczenia. 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 "orzeka", "orzeczenie" oraz że orzeczenie następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a ogłoszenie orzeczenia w Monitorze Polskim zastępuje doręczenie jednoznacznie wskazuje, iż ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 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 zezwolenie 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 ze zm.), a później Kodeksu postępowania administracyjnego (postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 1985 r., III SA 404/85, 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 w orzecznictwie sądowym i 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, 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 1951 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 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, a później ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim.

Odnosząc 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 skarżącego ze skutkiem utraty obywatelstwa polskiego. W uchwale tej, wskazując jako podstawę prawną art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, Rada Państwa postanawia: "Zezwala się na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael osobom, które opuściły bądź opuszczają obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, udając się

na stały pobyt do państwa Izrael i złożyły bądź 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, 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 konkretno-indywidualny skierowany do oznaczonych osób. Poglądu tego nie można w pełni podzielić. Nie została bowiem rozważona istotna kwestia, a mianowicie czy i jakie znaczenie prawne może mieć uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. w odniesieniu do tych osób, które złożyły podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego oraz opuściły Polskę udając się na pobyt stały do Izraela i uzyskały obywatelstwo izraelskie przed podjęciem tej uchwały.

W rozpoznawanej sprawie zostało ustalone, że rodzice skarżącego w dniu 10 grudnia 1956 r. złożyli podanie do Rady Państwa z prośbą o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w związku z wyjazdem na stałe do Izraela, która to prośba obejmowała także skarżącego, a następnie po wyjeździe do Izraela uzyskali w marcu 1957 r. obywatelstwo izraelskie.

O ile 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, to stanowiska takiego nie można wprost odnieść do sytuacji, gdy podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, tak jak w rozpoznawanej sprawie, zostało złożone w 1956 r., a więc przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. W takim przypadku konieczne jest rozważenie, czy uchwała ta nie stanowiła prawnie skutecznego zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które o takie zezwolenie wystąpiły. Należy bowiem zwrócić uwagę, iż uchwała odnosi się wprost do osób, które złożyły już prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i opuściły Polskę udając się na stały pobyt do Izraela. To, że w tekście samej uchwały nie wymienia się z imienia i nazwiska tych osób nie przesądza o tym, że uchwała w tym zakresie nie ma charakteru indywidualnego i konkretnego, jeżeli okazałoby się, że krąg tych osób był jednoznacznie określony wnioskiem (wnioskami) Prezesa Rady Ministrów, o którym mowa, w art. 13 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Należy zatem wyjaśnić, czy podania tych osób były objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów, czy zostały przekazane Radzie Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r., czy wreszcie podań tych osób dotyczyła ta uchwała w części zezwalającej na zmianę obywatelstwa polskiego osobom, które złożyły prośbę o takie zezwolenie i opuściły Polskę, a następnie uzyskały obywatelstwo izraelskie.

Powyższe okoliczności oraz ich znaczenie prawne powinny zostać ustalone i rozważone przy ponownym rozpatrzeniu sprawy przez Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców. Nie można z góry przyjąć takiego założenia, że uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie stanowi orzeczenia Rady Państwa o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa przed podjęciem tej uchwały. Ustawa nie określiła bowiem szczególnych wymagań co do formy orzeczeń Rady Państwa w tych sprawach. Orzeczenie takie w formie uchwały mogło dotyczyć większej liczby osób, pod warunkiem wszakże, iż odnosiło się do oznaczonych osób, których podania były w toku rozpoznawania przez Radę Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. To, że w uchwale tej nie wymieniono tych osób samo przez się nie oznacza, że adresatem uchwały w tej części nie były oznaczone osoby.

Stanowisko Sądu pierwszej instancji, że uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w żadnym razie nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego skarżącego, pomijając przytoczone wyżej okoliczności, nie jest zatem trafne. Nie można bowiem bez wyjaśnienia i rozważenia tych okoliczności stwierdzić, iż skarżący nie utracił obywatelstwa polskiego, a wobec tego decyzje w tej sprawie zostały wydane z naruszeniem art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.

Z powyższych względów, 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 ze zm.) oddalił skargę kasacyjną, uznając, że zaskarżony wyrok, pomimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu. Rozstrzygnięcie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie uchylające zaskarżoną decyzję jest prawidłowe, albowiem w toku ponownego postępowania powinno zostać wyjaśnione, czy podanie dotyczące zezwolenia na zmianę obywatelstwa skarżącego zostało przedstawione Radzie Państwa i Rada Państwa podejmując uchwałę w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa, zezwoleniem tym objęła także skarżącego.

O kosztach postępowania kasacyjnego Sąd orzekł na podstawie art. 203 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.