

II OSK 1066/06 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 371187

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 25 lipca 2007 r.

II OSK 1066/06

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Włodzimierz Rymś.

Sędziowie: Jacek Chlebny (spr.), Roman Ciągiewicz.

Protokolant: Monika Dworakowska.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 25 lipca 2007 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 marca 2006 r., IV SA/Wa 1125/05 w sprawie ze skargi Mendel B. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 7 kwietnia 2005 r. nr (...) w przedmiocie odmowy wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego oddała skargę kasacyjną.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżonym wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 7 kwietnia 2005 r. odmawiającą Mendelowi B. wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego.

Podstawę powyższego rozstrzygnięcia stanowiły następujące okoliczności faktyczne i prawne:

Skarżący, urodzony w dniu 10 stycznia 1920 r. w Ł., w dniu 24 lipca 1958 r. wystąpił z podaniem do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem na pobyt stały do Izraela. Po przyjeździe do Izraela, dnia 4 września 1958 r. skarżący nabył obywatelstwo izraelskie. Zdaniem organów warunek uzyskania zezwolenia na zmianę obywatelstwa został spełniony, gdyż 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, a zatem skarżący utracił obywatelstwo polskie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie podzielił stanowiska Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców. Uzasadniając uchylenie zaskarżonej decyzji Sąd stwierdził, że uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. Nr 5/58, w stosunku do osób, które podania o zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego złożyły po jej podjęciu, nie

stanowiła zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego ze skutkiem utraty tego obywatelstwa. Powołując się na stanowisko wyrażone m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05, Sąd I instancji podkreślił, że omawiana uchwała w stosunku do osób, które po jej podjęciu złożyły podania o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, mogła być traktowana jedynie jako przyrzeczenie udzielenia takiego zezwolenia.

W skardze kasacyjnej wniesionej przez Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców podniesiono zarzut naruszenia 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 (Dz. U. Nr 4, poz. 25). W uzasadnieniu skargi kasacyjnej organ wskazał, że 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 wywołał skutki prawne aż do czasu uchylenia tej uchwały w 1984 r. Ustawa z 1951 r. nie precyzowała w jakiej formie ma być wydawane przez Radę Państwa zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Rada Państwa, korzystając z uprawnień konstytucyjnych i ustawowych, wydała uchwałę będącą generalnym pod względem podmiotowym zezwoleniem na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie i dotyczącą obywateli polskich, którzy opuścili, bądź opuszczają obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i udadzą się na stały pobyt do państwa Izrael. Z tych względów również w stosunku do skarżącego, który złożył wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i który udał się na pobyt stały do Izraela, przedmiotowa uchwała miała zastosowanie. Oświadczenie zawarte we wniosku o zezwolenie na zmianę obywatelstwa zawierało deklarację opuszczenia terytorium Polski i udania się na pobyt stały do Izraela. Tego rodzaju oświadczenie woli wypełniało dyspozycję pkt 1 omawianej uchwały i powodowało, że dla pozytywnego rozpoznania wniosku strony nie było konieczne wydanie indywidualnej uchwały na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Treść tego oświadczenia miała kluczowe znaczenie z punktu widzenia obowiązujących ówczesnie zasad postępowania dotyczących zezwolenia na zmianę obywatelstwa i umożliwiła zastosowanie uproszczonej procedury uzyskania zezwolenia na zmianę obywatelstwa. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej powołano się ponadto na orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w których Sąd podzielił pogląd organów administracji co do skuteczności uzyskania zezwolenia na zmianę obywatelstwa w drodze uchwały Nr 5/58 Rady Państwa oraz zakwestionował stanowisko przyjęte przez Naczelnego Sąd Administracyjny w orzeczeniu z dnia 27 października 2005 r., II OSK 965/05. W orzeczeniach tych stwierdzono m.in., że analizując zakres skutków prawnych uchwały Rady Państwa z 1958 r. nie można obecnych standardów stosowania prawa odnosić do okresu, gdy system prawny ukształtowany był według odmiennych zasad. Obowiązujące ówczesnie przepisy nie stanowiły jednoznacznie, iż orzeczenie dotyczące zezwolenia musi mieć charakter aktu indywidualnego, a w szczególności decyzji administracyjnej. Ustawa nie wymagała bowiem, by imienne wnioski osób zainteresowanych były rozpatrywane przez Radę Państwa, ponadto z materiałów archiwalnych zgromadzonych w tego typu sprawach wynika, że wnioski te nie były indywidualnie rozpatrywane przez Radę.

Mając powyższe na uwadze strona skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i

oddalenie skargi Mendela B., względnie o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie, a także o zwrot kosztów postępowania.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

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 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 z późn. 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, 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 niego 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 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. W orzecznictwie nie budzi wątpliwości, 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 404/85, ONSA 1985, z. 1, poz. 23).

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.

Wyrażony w uzasadnieniu skargi kasacyjnej pogląd, negujący potrzebę wydania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego z drodze indywidualnego aktu, pozostaje poglądem odosobnionym nie tylko na tle ugruntowanej, potwierdzonej także w doktrynie (zob. glosa J. Jagielskiego do orzeczenia NSA z dnia 27 października 2005 r., II OSK 965/05, opubl.: OSP 2006, z. 5, poz. 64), linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale również Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (zob. np. wyroki WSA w Warszawie z dnia 12 lipca 2005 r., IV SA/Wa 576/05 i IV SA/Wa 488/05 czy wyrok z dnia 15 lipca 2005 r., IV SA/Wa 613/05, niepubl.). Prawidłowość prezentowanego w orzecznictwie stanowiska, co do konieczności wykazania w toku postępowania administracyjnego, czy indywidualnie złożony wniosek o wydanie zezwolenia został objęty stosowną procedurą przed Radą Państwa, wielokrotnie potwierdzał Naczelny Sąd Administracyjny (zob. np. wyrok z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05, publ. ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 66 czy wyrok z dnia 27 października 2005 r., II OSK 1001/05, publ. Palestra 2006, nr 7-8, s. 290). Sąd ten powoływał się m.in. na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2001 r., III RN 56/01 (OSNAPiUS 2002., 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 oraz konsekwentnie dowodził, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa jest aktem stosowania prawa w sprawie dotyczącej określonej osoby. Przypominał, iż również w doktrynie odnośnie udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa prezentowany jest pogląd, że zezwolenia dotyczące zmiany obywatelstwa mają indywidualny charakter (J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie*, Warszawa 1998, s. 123; W. Ramus, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, s. 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. Aczkolwiek ustawa nie określiła szczególnych wymagań co do formy orzeczeń Rady Państwa w tych sprawach, to należy przyjąć, że 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. 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.

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 I 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 w stosunku do osób, które podania złożyły po jej podjęciu. W rozpoznawanej sprawie zostało bowiem ustalone, że skarżący w dniu 24 lipca 1958 r. złożył podanie do Rady Państwa z prośbą o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w związku z wyjazdem na stałe do Izraela, a następnie po przyjeździe do Izraela, 4 września 1958 r. uzyskał obywatelstwo izraelskie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny podzielił tym samym pogląd zaprezentowany w powołanym powyżej wyroku NSA z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05 oraz w wyroku NSA z dnia 27 października 2005 r., II OSK 965/05 (ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 67), w świetle którego 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 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. W powołanych wyrokach NSA wyjaśnił, że uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie jest normatywnym aktem wykonawczym do ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., lecz aktem stosowania prawa. Z przepisów ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. wynika następująca kolejność zdarzeń: najpierw złożenie podania przez zainteresowaną osobę do właściwego organu, następnie przedstawienie wniosku przez Prezesa Rady Ministrów 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. Należy zgodzić się ze stanowiskiem Sądu I instancji, iż uchwała z dnia 23 stycznia 1958 r., w stosunku do podań złożonych po jej podjęciu, mogła być traktowana jedynie jako zapowiedź udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Gdyby podzielić argumentację strony wnoszącej skargę kasacyjną, 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. Z tych względów zaskarżony wyrok uchylający decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców odpowiada prawu, albowiem omawiana uchwała Rady Państwa nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa skarżącego, skoro podanie o zezwolenie na zmianę obywatelstwa zostało złożone w lipcu 1958 r.

W tym stanie rzeczy, 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.), Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, jak w sentencji.