

II OSK 168/07 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 506410

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 25 kwietnia 2008 r.

II OSK 168/07

TEZA aktualna

Okoliczność, iż w uchwale Rady Państwa z 1958 r. nie wskazano imiennie osób, których ona dotyczyła, nie oznacza, że uchwała ta nie mogła mieć charakteru aktu indywidualnego. W stosunku do osób, które podania do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego złożyły przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r., uchwała ta mogła mieć charakter indywidualnego zezwolenia, pod warunkiem jednakże 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.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Włodzimierz Ryms.

Sędziowie: NSA Jacek Chlebny, del. WSA Jacek Fronczyk (spr.).

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 25 kwietnia 2008 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Z.G. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2006 r. sygn. akt IV SA/Wa 999/06 w sprawie ze skargi Z.G. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 5 kwietnia 2006 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego

1. uchyla zaskarżony wyrok,
2. uchyla decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców dnia 5 kwietnia 2006 r. nr (...)
3. zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz skarżącej Z.G. kwotę 720 (słownie: siedemset dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania, w tym 380 (słownie: trzysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie faktyczne

Wyrokiem z dnia 27 września 2006 r. o sygn. akt IV SA/Wa 999/06 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Z.G. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 5 kwietnia 2006 r. nr (...) w przedmiocie odmowy

stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego.

W uzasadnieniu wyroku Sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców decyzją z dnia 5 kwietnia 2006 r. utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 21 października 2005 r. w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Z.G. Organ II instancji stwierdził, że skarżąca utraciła obywatelstwo polskie w związku z wyjazdem z Polski. Zainteresowana, urodzona w dniu 18 października 1952 r., będąca wcześniej obywatelem polskim, wraz z rodzicami wyjechała na stałe do Izraela. W dniu 7 stycznia 1957 r. jej rodzice wystąpili do Rady Państwa o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem do Izraela. Z.G. wyjechała na podstawie dokumentu podróży z prawem do jednokrotnego przekroczenia granicy. Po przyjeździe do Izraela, nabyła w dniu 15 kwietnia 1957 r. obywatelstwo izraelskie. Spełniony został wymagany warunek zmiany obywatelstwa, jakim było uzyskanie zezwolenia w tym zakresie, gdyż zostało ono wyrażone uchwałą Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nr 5/58 w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do Izraela. W ocenie organu, spełnione zostały przesłanki utraty obywatelstwa, o których mowa w art. 11 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25) w związku z treścią ust. 2 tego artykułu.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie Z.G. zarzuciła powyższej decyzji naruszenie prawa, poprzez przyjęcie, iż była objęta zgodą na zmianę obywatelstwa, wymaganą na mocy art. 11 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Zdaniem skarżącej, ustawa z 1951 r. precyzyjnie określa tryb i formę udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego. Jego niezachowanie, poprzez uchwalenie generalnego zezwolenia dla określonych grup ludności, w miejsce indywidualnego, skierowanego do konkretnej osoby, wyklucza możliwość przyjęcia, że skarżąca utraciła obywatelstwo polskie z chwilą nabycia obywatelstwa państwa Izrael. Podniosła, że o generalnym charakterze uchwały nr 5/58 może świadczyć zachowana dokumentacja archiwalna.

W odpowiedzi na skargę Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zawarte w zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, dokonując kontroli legalności wydanych w sprawie decyzji, nie znalazł podstaw do uwzględnienia skargi. Sąd podkreślił, że decyzja organu II instancji nie narusza prawa. Zdaniem Sądu, organy orzekające w sprawie prawidłowo ustaliły, że Z.G. była obywatelem Polski, lecz utraciła obywatelstwo w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Zasadnie zatem odmówiono stwierdzenia, że skarżąca posiada obywatelstwo polskie.

W rozpoznawanej sprawie zastosowanie miały przepisy ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Warunkiem utraty obywatelstwa polskiego było łączne spełnienie dwóch przesłanek: wydanie wymaganego zezwolenia przez Radę Państwa oraz uzyskanie obywatelstwa obcego (art. 11 ust. 1 i 5), przy czym w przypadku dzieci do lat 13 zezwolenie udzielone rodzicom rozciągało się bezwzględnie na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską (art. 11 ust. 2 w z. z ust. 4). Rodzice skarżącej wystąpili do Rady Państwa z wnioskiem o wyrażenie zgody na zmianę obywatelstwa w związku z wyjazdem do Izraela. Zostali oni objęci generalnym zezwoleniem Rady Państwa na zmianę obywatelstwa. Uzyskane zezwolenie dotyczyło także

skarżącej, skoro urodziła się w 1952 r., a przyjazd do Izraela nastąpił w 1957 r. Skarżąca nabyła także obywatelstwo izraelskie w 1957 r., a więc zostały spełnione przesłanki, o których mowa w art. 11 ust. 1 i 5 obowiązującej wówczas ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., co musiało prowadzić do odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego. Dlatego też, w oparciu o art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), Sąd skargę oddalił.

W skardze kasacyjnej pełnomocnik Z.G. zarzucił Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie naruszenie prawa materialnego, poprzez błędną wykładnię przepisów art. 11 ust. 1 i 5 oraz art. 13 ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim.

Zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego powinno stanowić akt indywidualny, jednostkowy, skierowany do określonego adresata, którego wniosek, zgodnie z regułami postępowania administracyjnego, winien być rozpoznany z uwzględnieniem oceny sytuacji konkretnej osoby, na co wskazuje także interpretacja celowościowa i systemowa ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim. Taką wykładnię prezentuje także w swym orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny. Ponadto, dokumentacja Kancelarii Rady Państwa związana z podjęciem w dniu 23 stycznia 1958 r. uchwały nr 5/58 Rady Państwa jednoznacznie wskazuje, iż podanie rodziców skarżącej z dnia 7 stycznia 1957 r. nie było objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów, co oznacza, że nie zostało przekazane Radzie Państwa przed podjęciem przedmiotowej uchwały.

Podnosząc powyższe zarzuty, pełnomocnik skarżącej wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i uwzględnienie skargi oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, z urzędu biorąc pod uwagę jedynie nieważność postępowania.

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie.

W stanie faktycznym niniejszej 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 Z.G. uzyskała zezwolenie władzy polskiej na zmianę obywatelstwa, w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.

Wobec powyższego, należało rozstrzygnąć, czy w czasie obowiązywania przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nr 5/58 w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael, mogła stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącej, wywołując skutek w postaci utraty przez nią obywatelstwa polskiego po nabyciu obywatelstwa izraelskiego. 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".

Sąd I instancji, powołując się na tę uchwałę, przyjął, iż akt ten mógł dotyczyć wielu podmiotów, pod warunkiem, że odnosił się do osób, które skierowały do Rady Państwa wnioski o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Zdaniem Sądu, okoliczność, że w uchwale Rady Państwa nie wymieniono imiennie tych osób i nie doręczono im rozstrzygnięć nie oznacza, że adresatem uchwały nie były oznaczone osoby, w tym małoletnia wówczas skarżąca.

Należy zauważyć, że w świetle stanowiska przyjętego przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 października 2005 r. o sygn. akt II OSK 965/05 (ONSAiWSA 2006/2/67), utrwalonego obecnie w orzecznictwie zarówno tego Sądu, jak i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, uchwała nr 5/58 mogła wywierać skutki prawne wyłącznie w stosunku do osób, które opuściły terytorium Polski i nabyły obywatelstwo izraelskie przed dniem podjęcia uchwały, o ile krąg tych osób był jednostronnie określony wnioskiem (wnioskami) Prezesa Rady Ministrów, o którym mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał zatem wyraźnie na konieczność wykazania w toku postępowania administracyjnego, czy indywidualnie złożony wniosek o wydanie zezwolenia został objęty stosowną procedurą przed Radą Państwa, podtrzymując wyrażane w orzecznictwie oraz doktrynie opinie, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa jest aktem stosowania prawa w sprawie dotyczącej określonej osoby. Naczelny Sąd Administracyjny powoływał się przy tym na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2001 r. o sygn. akt III RN 56/01 (OSNAPiUS z 2002 r., nr 13, poz. 299), w którym przyjęto pogląd, że 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 m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2005 r. o sygn. akt II OSK 267/05 (ONSAiWSA 2006/2/66) oraz w dwóch wyrokach tego Sądu z dnia 27 października 2005 r. o sygn. akt: II OSK 1001/05 (Palestra 2006/7-8/290) oraz II OSK 965/05 (ONSAiWSA 2006/2/67).

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, str. 123; W. Ramus, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, str. 248), zaś W. Ramus bezpośrednio dopuszcza możliwość udzielenia generalnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa, gdy zmiana obywatelstwa dotyczy większej liczby osób. Stanowisko takie 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.

Należy zgodzić się z Sądem I instancji, że okoliczność, iż w uchwale Rady Państwa z 1958 r. nie wskazano imiennie osób, których ona dotyczyła, nie oznacza, że uchwała ta nie mogła mieć charakteru aktu indywidualnego. 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 określonej osoby o zezwoleniu tej osobie na zmianę obywatelstwa polskiego.

W stosunku do osób, które tak, jak rodzice skarżącej, podania do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego złożyły przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r., uchwała ta mogła mieć charakter indywidualnego zezwolenia, pod warunkiem jednakże - wbrew twierdzeniom Sądu I instancji - 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. Jeśli bowiem złożone przez zainteresowaną osobę podanie nie zostało - zgodnie z obowiązującą wówczas procedurą - przekazane Radzie Państwa przez Prezesa Rady Ministrów, mimo że do Rady Państwa było kierowane, nie można przyjąć, że Rada Państwa, podejmując uchwałę zezwalającą na zmianę obywatelstwa polskiego, podanie to zrealizowała. Nieprzekazanie złożonego podania Radzie Państwa nie pozwala na zindywidualizowanie sprawy przed tym organem, co w konsekwencji wyklucza stanowisko o objęciu uchwałą osoby (osób) składającej podanie.

W takich sytuacjach zadanie organów administracji polega na wyjaśnieniu, czy podania osób, które dotyczyły zezwolenia na zmianę obywatelstwa, były objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów, przekazanym Radzie Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r., czy wreszcie podania 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.

W rozpoznawanej sprawie Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców ustalił zaś jedynie, że rodzice skarżącej wystąpili w jej imieniu do Rady Państwa z wnioskiem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa przed wydaniem omawianej uchwały, a następnie rodzina skarżącej opuściła Polskę, po czym w 1957 r. uzyskała ona obywatelstwo izraelskie. Ustalenia te należy jednak uznać za niewystarczające dla rozstrzygnięcia sprawy.

Należało bowiem przyjąć, iż warunek wydania indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa, spełnienie którego pozwoliłoby oddalić zarzuty strony dotyczące arbitralnego pozbawienia obywatelstwa, jest spełniony wówczas, jeżeli wniosek Prezesa Rady Ministrów, przedłożony następnie Radzie Państwa, obejmował również podanie złożone w imieniu strony skarżącej, czyli przez jej rodziców. Bez wyjaśnienia i rozważenia tych okoliczności nie można stwierdzić, iż skarżąca utraciła obywatelstwo polskie, a wobec tego decyzje w tej sprawie zostały wydane z naruszeniem art. 11 i art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny, stosując przepis art. 188 ww. ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, miał podstawy do uchylenia zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zaś w oparciu o art. 145 § 1 pkt 1 lit. a ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z naruszeniem art. 13 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. - do uchylenia decyzji Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców.

W toku ponownego rozpoznania sprawy konieczne jest wyjaśnienie tych wszystkich

okoliczności, które mogą stanowić podstawę ustalenia, czy podanie dotyczące zezwolenia na zmianę obywatelstwa rodziców skarżącej, obejmujące również stronę, zostało przedstawione Radzie Państwa i czy Rada Państwa, podejmując uchwałę w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa, zezwoleniem tym objęła także skarżącą.

Uchylenie zaskarżonego wyroku i uwzględnienie skargi zobowiązywało Naczelny Sąd Administracyjny do rozstrzygnięcia nie tylko o kosztach postępowania kasacyjnego w oparciu o art. 203 pkt 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ale również o kosztach postępowania przed Sądem I instancji (art. 200 w związku z art. 188 i art. 193 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Z uwagi na to, że z dniem 20 lipca 2007 r., na mocy art. 2 ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 120, poz. 818), zadania Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców w sprawach dotyczących obywatelstwa przejął minister właściwy do spraw wewnętrznych, Naczelny Sąd Administracyjny kosztami postępowania w rozpoznawanej sprawie obciążył Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Mając powyższe na uwadze, należało orzec, jak w sentencji.