

II OSK 791/07 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 1252187

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 10 lipca 2008 r.

II OSK 791/07

TEZA aktualna

Ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. samodzielnie określała tryb wydawania przez Radę Państwa orzeczeń w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim 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 regulowanej 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.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Włodzimierz Ryms (spr.).

Sędziowie NSA: Jacek Chlebny, Roman Ciągiewicz.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 10 lipca 2008 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej S.O. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 grudnia 2006 r. sygn. akt IV SA/Wa 2020/06 w sprawie ze skargi S.O. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia (...) września 2006 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego

- 1.** uchyla zaskarżony wyrok,
- 2.** uchyla zaskarżoną decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia (...) września 2006 r. nr (...),
- 3.** zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz skarżącego S.O. kwotę 660 (słownie: sześćset sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania w tym 320 (słownie: trzysta dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 6 grudnia 2006 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę S.O. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i

Cudzoziemców z dnia (...) września 2006 r. utrzymującą w mocy decyzję Wojewody Mazowieckiego z dnia (...) sierpnia 2005 r. w przedmiocie odmowy potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego.

W uzasadnieniu wyroku Sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy. Decyzją z dnia (...) września 2006 r. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców utrzymał w mocy decyzję Wojewody Mazowieckiego z dnia (...) sierpnia 2005 r., którą odmówiono potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez S.O. (urodzony 11 listopada 1947 r. jako obywatel polski). Organ wskazał, że w dniu 27 maja 1959 r. rodzice skarżącego wystąpili do Rady Państwa z wnioskiem o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Po przyjeździe do Izraela, skarżący nabył obywatelstwo tego państwa dnia 18 listopada 1959 r. Zdaniem organu, warunek uzyskania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego został spełniony, ponieważ w rozpoznawanej 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, która stanowiła generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie. Sam fakt spełnienia warunków, przewidzianych w uchwale powodował, że osoby zainteresowane, a do takich zaliczał się skarżący, uzyskiwały zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podzielił stanowisko organu drugiej instancji uznając, że w przypadku skarżącego wystąpiły obie przesłanki utraty obywatelstwa polskiego, 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 z późn. zm.). Do podań rodziców skarżącego, złożonych w maju 1959 r. miała zastosowanie uchwała Nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r., będąca aktem stosowania prawa i stanowiąca generalne pod względem podmiotowy, zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, przez osoby, które opuszczały Polskę, w celu wyjazdu na stałe do Izraela. W ocenie Sądu pierwszej instancji wniosek Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1957 r. skierowany do Rady Państwa, był wnioskiem, o którym mowa w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim i miał charakter generalny w tym sensie, że nie wymieniał z imienia i nazwiska osób, których dotyczył. Sąd nie podzielił linii orzecznictwa, która stawia tezę o konieczności uzyskania indywidualnych zezwoleń na zmianę obywatelstwa. Nie ma także podstaw, aby różnicować sytuację prawną osób, które wyjechały przed podjęciem uchwały oraz tych, które wyjechały po podjęciu uchwały.

W skardze kasacyjnej od tego wyroku skarżący zarzucił naruszenie art. 11 ust. 1 i 5 oraz art. 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Zdaniem skarżącego nie zostały spełnione przez niego przesłanki utraty obywatelstwa polskiego. Zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego powinno stanowić akt indywidualny, jednostkowy, skierowany do określonego adresata, którego wniosek o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa powinien być rozpoznany z uwzględnieniem oceny sytuacji konkretnej osoby. Skarżący podniósł, że Rada Państwa nie była władna, w drodze uchwały, jako aktu niższego rzędu, zmienić bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy o obywatelstwie polskim precyzyjnie określających tryb postępowania przy zmianie obywatelstwa polskiego na obce. Nie można przyjąć, że zezwolenie wynikające z uchwały Nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r., dotyczyło skarżącego, ponieważ wniosek o zezwolenie na zmianę

obywatelstwa polskiego został złożony już po podjęciu uchwały.

Przytaczając takie podstawy kasacyjne skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

Uzasadnienie prawne

Naczelny 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 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 z późn. zm.), trzeba odnieść się do zdarzeń, których skutkiem jest nabycie i utrata obywatelstwa polskiego. Zdarzeniem, które w ocenie organów spowodowało utratę obywatelstwa polskiego przez skarżącego, było wystąpienie rodziców skarżącego (które obejmowało skarżącego) o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w związku z wyjazdem do Izraela i 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, a także uzyskanie obywatelstwa izraelskiego w dniu 18 listopada 1959 r. Wobec powyższego wymaga rozstrzygnięcia, 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 zezwoleniu tym osobom na zmianę obywatelstwa polskiego.

Tak rozumiana ówczesna regulacja ustawowa nie wskazywała jednak w jakiej formie i w jakim trybie postępowania sprawa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa jest załatwiana

przez Radę Państwa. Nie budzi obecnie 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 z 1985 r. z. 1, poz. 23). Oznacza to, że ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. samodzielnie określała tryb wydawania przez Radę Państwa orzeczeń w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim 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 regulowanej 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 (zob. S. Rozmaryn, Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, PWN 1964, str. 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 należy zauważyć, że zasadniczy problem sprowadza się do oceny, czy omawiana uchwała Rady Państwa w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do Izraela może być uznana za zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącego ze skutkiem w postaci utraty obywatelstwa polskiego. Organy administracji oraz Sąd pierwszej instancji powołując się na tę uchwałę przyjęły, że był to generalny akt stosowania prawa, który wiązał organy administracji i stanowił zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie.

Sąd pierwszej instancji przyjął, iż uchwała Rady Państwa Nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael stanowiła generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa przez osoby, które opuszczały Polskę w celu wyjazdu na stałe do Izraela, o ile wyraziły chęć zmiany obywatelstwa. Sąd pierwszej instancji, mając na uwadze treść wniosku Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1957 r., uznał, że nie było konieczne, aby imienne wnioski były rozpatrzone przez Radę Państwa, co oznacza, że w celu uniknięcia różnicowania sytuacji prawnej podmiotów należało przyjąć, że wszystkie osoby, które wyraziły wolę zmiany obywatelstwa poprzez złożenie stosownego wniosku spełniły warunek formalny z art. 11 i 13 ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim.

Należy stwierdzić, że pogląd wyrażony w zaskarżonym wyroku WSA, negujący potrzebę wydania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w 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 2006/5/64), linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale również Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (zob. np. wyroki WSA w Warszawie z dnia 12 lipca 2005 r., sygn. akt 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.). Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie potwierdzał

prawidłowość prezentowanego w orzecznictwie sądowym stanowiska co do konieczności wykazania w toku postępowania administracyjnego, czy indywidualnie złożony wniosek o wydanie zezwolenia został objęty stosowną procedurą w celu jego załatwienia przez Radę Państwa. Sąd ten konsekwentnie podtrzymywał wyrażane w orzecznictwie oraz doktrynie stanowisko, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa jest aktem stosowania prawa w sprawie dotyczącej określonej osoby. Powoływał się przy tym na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2001 r., III RN 56/01 (OSNAPiUS z 2002 r. Nr 13, poz. 299), w którym przyjęto pogląd, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego jako przesłanka utraty obywatelstwa polskiego miało 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., II OSK 267/05 (ONSAiWSA 2006/2/66) oraz dwóch wyrokach tego Sądu z dnia 27 października 2005 r., sygn. akt II OSK 1001/05 (Palestra 2006/7-8/290) oraz II OSK 965/05 (ONSAiWSA 2006/2/67). 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 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. Warto podkreślić, iż NSA nie wykluczył możliwości wykazania, iż omawiana uchwała Rady Państwa stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa określonej osoby, ale tylko wówczas, jeżeli zostanie ustalone, że podanie określonej osoby o zezwolenie na zmianę obywatelstwa zostało przekazane Radzie Państwa i było w toku rozpoznawania przez Radę Państwa przed podjęciem tej uchwały.

W wyroku NSA z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05 wyrażono stanowisko, iż 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. Z art. 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim wynika wyraźnie 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 naruszyłoby 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. 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. Skoro więc skarżący wystąpił z wnioskiem o udzielenie jej zezwolenia na zmianę obywatelstwa w maju 1959 r., czyli po

dacie podjęcia uchwały Nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r., to uchwała ta nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa dla skarżącego.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok i rozpoznał skargę na podstawie art. 188 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.). Rozpoznając skargę S.O. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia (...) września 2006 r., Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, co uzasadnia jej uchylenie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

O zwrocie kosztów postępowania od organu na rzecz skarżącego Naczelny Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 203 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz art. 200 w związku z art. 193 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Koszty te obejmują zwrot kosztów postępowania sądowego, w tym postępowania kasacyjnego.

Mając powyższe na uwadze, należało orzec jak w sentencji.