

II OSK 1732/08 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 1251850

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 29 września 2009 r.

II OSK 1732/08

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Roman Hauser.

Sędziowie, del. NSA: Zofia Flasińska (spr.), Jerzy Stelmasiak.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 29 września 2009 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 września 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 1010/08 w sprawie ze skargi I. R. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) kwietnia 2008 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego

- 1.** oddała skargę kasacyjną
- 2.** zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz I. R. kwotę 300 (słownie: trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego

Uzasadnienie faktyczne

Wyrokiem z dnia 3 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Wa 1010/08) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) kwietnia 2008 r. oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia (...) marca 2007 r. odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez I. R.

Wyrok ten został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Z ustaleń dokonanych przez organy administracji rozpatrujące tą sprawę i przyjętych przez Sąd I instancji za podstawę rozstrzygnięcia wynika, że I. R. (poprzednio I. L. R.), syn H. i F. (z domu P.) urodził się w (...) 1954 r. w L. jako obywatel polski. Skarżący wraz z rodzicami mieszkał w L. przy ulicy (...). Jego rodzice wystąpili w (...) 1957 r. do Rady Państwa z wnioskiem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Wnioskiem tym objęte były również ich dzieci, w tym małoletni I. Po przyjeździe do Izraela, w (...) 1957 r. I. R. nabył obywatelstwo izraelskie. Obecnie legitymuje się izraelskim paszportem nr (...).

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazał, iż zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25) w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu I. R. na pobyt stały do Izraela obywatel polski tracił obywatelstwo polskie,

jeżeli uzyskał zezwolenie właściwego organu na zmianę obywatelstwa oraz nabył obywatelstwo obce. Przepis art. 11 ust. 2 tej ustawy stanowił, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa, udzielone rodzicom, rozciąga się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską. W ocenie organu I. R. spełnił te przesłanki, ponieważ nabył obywatelstwo izraelskie, a jego rodzice uzyskali zezwolenie Rady Państwa na zmianę obywatelstwa udzielone uchwałą Nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r., które odniosło skutek prawny również w stosunku do skarżącego jako dziecka pozostającego pod ich władzą rodzicielską.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, iż zaskarżona decyzja oraz decyzja organu I instancji zostały wydane z naruszeniem prawa materialnego tj. art. 13 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.

Sąd stwierdził, że bezsporny jest fakt uzyskania przez I. R. obywatelstwa izraelskiego w 1957 r. Problem prawny w tej sprawie sprowadzał się zatem do oceny czy uchwała Rady Państwa Nr 5/58 mogła stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa przez skarżącego, wywołując skutek w postaci utraty przez niego obywatelstwa polskiego.

Sąd wskazał, iż zarówno w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego, jak i w doktrynie reprezentowane jest jednolite stanowisko, co do tego, że rozstrzygnięcie Rady Państwa w kwestii zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego nie zapadało w formie decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów rozporządzenia z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.) lub przepisów k.p.a. Ustawa o obywatelstwie polskim samodzielnie określała tryb wydawania przez Radę Państwa orzeczeń w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Utrwalony jest przy tym pogląd, co do tego, że omawiane zezwolenie jest aktem stosowania prawa. Sąd podkreślił, że skoro ustawa nie regulowała formy wydawania takich zezwoleń, to mogły one być wydane przez Radę Państwa również w formie uchwały. Sąd wskazał, że przepisy ustawy z 1951 r. regulowały określony tryb postępowania w sprawach utraty obywatelstwa. Z treści art. 13 i 11 ustawy wynika, że najpierw zainteresowana osoba powinna złożyć wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, następnie wniosek ten winien być przedstawiony przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa, a następnie organ ten rozstrzygał w przedmiocie zezwolenia. Zezwolenie Rady Państwa wydane w formie uchwały mogło odnosić się do wielu podmiotów, jeżeli osoby te można było zidentyfikować. Sąd stwierdził, że uchwała Nr 5/58 z 23 stycznia 1958 r. wywierała więc skutki prawne w stosunku do osób, które złożyły podania o zmianę obywatelstwa polskiego przed datą jej podjęcia i wnioski te zostały przedstawione przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa. Sąd wskazał, że takie jednolite stanowisko prezentowane jest obecnie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 27 października 2005 r., II OSK 98305 oraz wyrok z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05).

Sąd I instancji ustalił, że rodzice skarżącego złożyli podania do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w (...) 1957 r., a zatem przed podjęciem przez Radę Państwa uchwały Nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. W sprawie tej brak natomiast jakichkolwiek dowodów potwierdzających fakt przekazania Radzie Państwa tych wniosków. Zdaniem Sądu, skoro Minister stwierdził, że odnalezienie tych dokumentów po upływie długiego okresu czasu nie jest możliwe, to niezasadnie przyjął, że spełnione zostały przesłanki określone w ustawie z 1951 r. o obywatelstwie polskim, skutkujące utratą przez skarżącego obywatelstwa polskiego. W stanie faktycznym tej sprawy należało uznać, że nie została spełniona

przesłanka wynikająca z art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., a więc, że skarżący nie uzyskał zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa.

Skargę kasacyjną od tego wyroku wniósł Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, opierając ją na podstawie naruszenia prawa materialnego poprzez błędną wykładnię 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).

Organ wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi, ewentualnie o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, a także o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano, że uchwała Rady Państwa Nr 5/58 była generalnym aktem stosowania prawa upraszczającym procedurę emigracyjną, a nie aktem normatywnym zmieniającym przepisy ustawy. Osobom, które deklarowały zamiar wyjazdu na stały pobyt do Izraela organ ten nie wydawał indywidualnych zezwoleń na zmianę obywatelstwa, lecz po złożeniu przez nie stosownych wniosków, które spełniały warunki określone wskazaną uchwałą Nr 5/58 wydawano dokumenty podróży. Wydanie takiego dokumentu stanowiło konsekwencję udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

Uchwała Rady Państwa nie zastępowała - działaniem z urzędu - inicjatywy zainteresowanych, którzy z własnej woli musieli uruchomić procedurę emigracyjną. Złożenie wniosku z jednoczesnym zadeklarowaniem wyjazdu na stały pobyt do Izraela umożliwiało zastosowanie uproszczonej procedury uzyskania tego zezwolenia przewidzianej dla osób wymienionych w uchwale Nr 5/58. Rodzice skarżącego uruchomili tą procedurę w (...) 1957 r., a ich oświadczenia woli wypełniały dyspozycję pkt 1 uchwały Rady Państwa. Tym samym udzielone im zezwolenie w formie tej uchwały było skuteczne (również w stosunku do ich dzieci).

Organ przytoczył treść uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 2008 r. (IV SA/Wa 650/08), w którym wskazano, że Prezes Rady Ministrów Józef Cyrankiewicz, działając na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., skierował do Rady Państwa w dniu 29 listopada 1957 r. generalny wniosek (nr D.III/4/70/57) o powzięcie uchwały w sprawie ogólnego (generalnego) udzielenia obywatelom polskim, którzy opuścili, względnie opuszczają teren PRL, udając się na pobyt stały do państwa Izrael - zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Organ podzielił pogląd wyrażony przez Sąd w tym orzeczeniu, iż z uwagi na treść wniosku Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1957 r. nie ma konieczności ustalania obecnie, w oparciu o szczerkowo zachowane po upływie 50 lat materiały archiwalne, czy wniosek konkretnych osób był przedkładany przez ówczesnego Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa. Wystarczający jest fakt, iż wśród zachowanych dokumentów archiwalnych znajduje się podanie zainteresowanych o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego z daty poprzedzającej podjęcie uchwały przez Radę Państwa.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną skarżący wniósł o jej oddalenie, przychyłając się do stanowiska Sądu I instancji zaprezentowanego w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw.

Sąd I instancji dokonał prawidłowej oceny charakteru prawnego uchwały Rady Państwa Nr

5/58 z 23 stycznia 1958 r., uznając, iż mogła ona stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25). Należy podzielić wyrażone przez Sąd stanowisko, iż wobec braku szczegółowej regulacji ustawowej oraz przepisów wykonawczych dotyczących zasad i trybu udzielania przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa możliwe było udzielenie takiej zgody w drodze uchwały tego organu, będącej indywidualnym aktem stosowania prawa, czyli aktem wydanym po rozpoznaniu wniosku konkretnej osoby o udzielenie zgody na zmianę obywatelstwa. Taki jednolity pogląd prezentowany jest w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (tak m.in. wyrok NSA z dnia 27 października 2005 r., II OSK 965/05, ONSAiWSA 2006/2/67, wyrok NSA z dnia 23 marca 2006 r., II OSK 1360/05, Lex nr 198175, wyrok NSA z dnia 25 lipca 2007 r., Lex nr 364651) i nie był on również podważany przez organ w skardze kasacyjnej.

Spór prawny w tej sprawie dotyczy natomiast kryterium ustalenia kręgu indywidualnie oznaczonych osób, którym Rada Państwa uchwałą z 23 stycznia 1958 r. skutecznie udzieliła zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Nie budzi wątpliwości, iż mogły to być wyłącznie osoby, które złożyły odpowiednie podanie do tego organu z prośbą o udzielenie przedmiotowego zezwolenia przed podjęciem przez Radę Państwa omawianej uchwały.

Błędne jest natomiast wyrażone w skardze kasacyjnej stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, iż z samego faktu złożenia przez wnioskodawcę podania o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa przed wydaniem uchwały Nr 5/58 przez Radę Państwa należy domniemywać, iż zezwolenie to zostało mu przez ten organ udzielone. Pogląd ten jest przede wszystkim sprzeczny z treścią art. 13 ust. 2 ustawy, który określał procedurę udzielania przedmiotowego zezwolenia przez Radę Państwa, stanowiąc, iż orzeczenie Rady Państwa o utracie obywatelstwa polskiego następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Sąd I instancji prawidłowo przyjął, że skuteczne zezwolenie na zmianę obywatelstwa mogły uzyskać wyłącznie osoby, w stosunku do których zachowana została odpowiednia procedura przewidziana w art. 13 ust. 2 ustawy, a więc które zostały objęte wnioskiem lub wnioskami Prezesa Rady Ministrów. Z faktu samego złożenia przez daną osobę podania o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa nie można domniemywać, iż podanie to zostało rzeczywiście objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów i przedstawione Radzie Państwa przed podjęciem uchwały Nr 5/58. Tak istotnej kwestii jak utrata obywatelstwa polskiego przez skarżącego nie można przesądzać wyłącznie w oparciu o domniemanie faktyczne, że uchwała Rady Państwa Nr 5/58 wywarła skutki prawne w stosunku do skarżącego i jego rodziców, gdyż ich wnioski o zezwolenie na zmianę obywatelstwa zostały złożone przed podjęciem tej uchwały. Przeciwny pogląd - wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2008 r. (IV SA/Wa 650/08), na który powołuje się organ w skardze kasacyjnej - jest poglądem odosobnionym i sprzecznym z dotychczasową linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Nie można również zgodzić się z twierdzeniem organu, że konsekwencją udzielenia rodzicom skarżącego zezwolenia na zmianę obywatelstwa było wydanie im przez właściwe organy dokumentów podróży. Rodzice skarżącego złożyli wniosek o udzielenie im zezwolenia na zmianę obywatelstwa w (...) 1957 r., natomiast dokumenty podróży wystawiono im dnia (...) 1957 r., a więc nie tylko przed podjęciem przez Radę Państwa uchwały Nr 5/58, lecz również przed złożeniem przez nich wniosku o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

Trudno więc uznać, iż w tym stanie faktycznym wydanie dokumentów podróży mogło być konsekwencją uzyskania przez rodziców skarżącego zezwolenia Rady Państwa na zmianę obywatelstwa. Wskazać należy ponadto, że Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzał niejednokrotnie, że fakt wydania dokumentu podróży nie może zostać uznany za tożsamy z zezwoleniem na zmianę obywatelstwa nie tylko dlatego, że to Rada Państwa powinna zezwolić na zmianę obywatelstwa, a nie organ, który wydawał takie dokumenty, ale przede wszystkim, że zezwolenia na zmianę obywatelstwa nie można domniemywać *per facta concludentia*. Wymogu spełnienia ustawowych standardów formalnych nie można relatywizować ani wyprowadzać ze świadomości o skutkach prawnych otrzymania dokumentu podróży i wyjazdu z Polski. Świadomość skutków prawnych czynności w prawie publicznym nie ma znaczenia. Istotne jest wyłącznie spełnienie ustawowych wymagań przewidzianych w ustawie o obywatelstwie polskim (uzasadnienie wyroku z dnia 27 października 2005 r., II OSK 1001/05, Pałestra 2006, Nr 7-8, poz. 290, wyrok z dnia 14 września 2006 r., II OSK 464/06, Lex nr 321189).

W związku z powyższym Naczelny Sąd Administracyjny uznał, iż podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia przez Sąd I instancji 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) są nietrafne. Sąd I instancji prawidłowo przyjął, iż organy administracji obu instancji w tym stanie faktycznym sprawy błędnie uznały, iż uchwała Rady Państwa Nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa przez skarżącego i jego rodziców, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy.

Nie znajdując usprawiedliwionych podstaw do uwzględnienia skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 204 pkt 2 p.p.s.a.