

II OSK 1001/05 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

Opublikowano: Palestra 2006/7-8/290, LEX nr 189118

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 27 października 2005 r.

II OSK 1001/05

TEZA aktualna

1. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25), obywatel polski mógł nabyć obywatelstwo obce ze skutkiem utraty obywatelstwa polskiego, gdy uzyskał zezwolenie właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa. 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 (niepublikowana) nie mogła zastąpić indywidualnego aktu zezwolenia na taki wyjazd.
2. 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 nie może zostać uznana za akt normatywny, gdyż upoważnienie do wydania takiego aktu nie wynika ani z Konstytucji, ani też z ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. W uchwale powołano, jako podstawę prawną, art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, ale przepisy te nie zawierają upoważnienia dla Rady Państwa do wydania normatywnego aktu wykonawczego do ustawy.

UZASADNIENIE

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżonym wyrokiem z 15 kwietnia 2005 r., II SA/Wa 2149/05, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uwzględnił skargę Aleksandry K. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z 2 września 2004 r. (...).

W uzasadnieniu wyroku Sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy. Decyzją z 10 lutego 2004 r. Wojewoda Dolnośląski odmówił wydania Aleksandrze K. dokumentu potwierdzającego posiadanie przez nią obywatelstwa polskiego. Organ wskazał, że skarżąca wraz z rodzicami złożyła w dniu 13 grudnia 1960 r. podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Jako osoba deklarująca zarówno zamiar wyjazdu na pobyt stały do Izraela, jak i nabycie obywatelstwa tego państwa, skarżąca otrzymała dokument podróży, a w dniu 28 marca 1961 r. nabyła obywatelstwo izraelskie. Zdaniem organu skarżąca spełniła przesłanki przewidziane w uchwale Rady Państwa nr 5/58 z 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael i w ten sposób utraciła obywatelstwo polskie.

Decyzją z 2 września 2004 r. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców utrzymał w mocy decyzję Wojewody z 10 lutego 2004 r. Zdaniem organu osoby, które spełniały warunki przewidziane w uchwale Rady Państwa nr 5/58, nie musiały uzyskiwać

indywidualnego zezwolenia, a jedynie przez sam fakt spełnienia tych przesłanek uzyskiwały zezwolenie na zmianę obywatelstwa z polskiego na izraelskie. Skoro skarżąca deklарowała chęć wyjazdu na pobyt stały do Izraela, złożyła odpowiedni wniosek do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa i otrzymała dokument podróży, to zdaniem organu spełniła warunki określone w art. 11 ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 ze zm.) i utraciła obywatelstwo polskie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, uchylając decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z 2 września 2004 r., wskazał, że z wykładni art. 11 ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25) wynika, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa stanowiło akt indywidualny, jednostkowy, skierowany do określonego adresata. Indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa nie mogła zdaniem Sądu zastąpić generalna w swej istocie uchwała Rady Państwa Nr 5/58 z 23 stycznia 1958 r., albowiem brak było podstaw do wydania takowej uchwały zarówno w przepisach ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, jak i przepisach Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 232). Uchwały Rady Państwa nr 5/58 nie można poza tym traktować jako aktu prawnego konwalidującego brak indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa. W świetle powyższego Sąd stwierdził, iż wnioskodawczyni nie utraciła obywatelstwa polskiego.

W skardze kasacyjnej Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców zarzucił wyrokowi Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 31 maja 2005 r. naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię przepisów art. 11 ust. 1 i ust. 5 oraz art. 13 ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Organ wskazał, że ustawa z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim nie precyzowała trybu i formy udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

Skoro zatem Aleksandra K. uruchomiła procedurę przewidzianą w uchwale Rady Państwa nr 5/58, składając wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa z jednoczesnym zadeklarowaniem wyjazdu na stały pobyt do Izraela, to utrata przez nią obywatelstwa polskiego jest niewątpliwa.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pełnomocnik skarżącej wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie na rzecz skarżącej kosztów postępowania.

Uzasadnienie prawne

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga kasacyjna nie jest uzasadniona.

Rozpoznanie wniosku o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego wymagało ustalenia, czy Aleksandra K. z domu B. utraciła obywatelstwo w następstwie złożenia podania z 13 grudnia 1960 r. o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w związku z wyjazdem na pobyt stały do Izraela. Skutki prawne złożonego podania należy zatem oceniać w świetle postanowień ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim w brzmieniu obowiązującym w chwili jego składania. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o obywatelstwie z 1951 r., obywatel polski mógł nabyć obywatelstwo obce ze skutkiem utraty obywatelstwa polskiego, gdy uzyskał zezwolenie właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa. O zezwoleniu na zmianę obywatelstwa orzekała Rada Państwa (art. 13 ust. 1 ustawy).

Wyrażony w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku pogląd, że uchwała Rady Państwa nr 5/58 z 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael nie mogła zastąpić indywidualnego aktu zezwolenia na taki wyjazd, jest prawidłowy, a podniesione zarzuty zawarte w skardze kasacyjnej należy uznać za nieuzasadnione z następujących przyczyn.

1. Uchwała Rady Państwa nr 5/58 z 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael miała charakter aktu generalnego - dotyczyła osób, których nie określono z imienia i nazwiska, ale przez wskazanie istotnych cech adresatów.

Dla rozpoznawanej sprawy istotne znaczenie ma punkt 1 uchwały, który stanowił: "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 lub złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego". Uchwała została podjęta w czasie obowiązywania Konstytucji z 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 232) oraz ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25). Przepisy Konstytucji nie przewidywały uprawnień Rady Państwa do podejmowania tego rodzaju uchwał, natomiast w art. 25 ust. 1 pkt 11 Konstytucji stwierdzono, że Rada Państwa wykonuje inne funkcje, przewidziane w Konstytucji lub przekazane jej przez ustawy. Podstawę prawną do wydania uchwały mogły zatem stanowić wyłącznie przepisy ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.

Rada Państwa, działając na wniosek Prezesa Rady Ministrów, była uprawniona do wyrażenia zgody na zmianę obywatelstwa polskiego, ale ani ustawa, ani tym bardziej Konstytucja nie regulowały formy udzielania tej zgody lub szczegółowych zasad postępowania w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

2. Należy uznać, że uchwała Rady Państwa nr 5/58 nie może zostać uznana za akt normatywny, gdyż upoważnienie do wydania takiego aktu nie wynika ani z Konstytucji, ani też ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. W uchwale powołano, jako podstawę prawną, art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, ale przepisy te nie zawierają upoważnienia dla Rady Państwa do wydania normatywnego aktu wykonawczego do ustawy.

Nie można podzielić poglądu wyrażonego w skardze kasacyjnej, że uchwała ta jako generalny akt stosowania prawa, który upraszczał procedurę emigracyjną, wywoływał skutki prawne w stosunku do osób, które w dacie jej podjęcia nie występowały z wnioskiem o zmianę obywatelstwa i nie utraciła mocy obowiązującej w związku z wejściem w życie nowej ustawy z 1962 r. o obywatelstwie polskim.

Zasadniczy problem w tej sprawie jednak polega na tym, czy złożenie przez skarżącą w 1960 r. wniosku o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, które spowodowało wszczęcie indywidualnego postępowania w sprawie określonej przepisem ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., doprowadziło do utraty obywatelstwa polskiego przez Aleksandrę K. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie wymaga analizy postanowień ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r.

3. Uzyskanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego mogło nastąpić w trybie art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. nie

przewidywała innego trybu występowania o zmianę obywatelstwa, a w szczególności nie zawierała żadnych podstaw prawnych do stosowania jakiegokolwiek innej procedury wyrażania przez Radę Państwa zezwolenia w stosunku do określonych kategorii osób, o której mowa w skardze kasacyjnej. Tryb określony w art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim miał charakter indywidualnego postępowania w określonej sprawie. Wykładnia tego przepisu wskazuje na indywidualny charakter zezwolenia odnoszący się do osoby, która o takie zezwolenie wystąpiła. Samo oświadczenie strony nie było wystarczającą przesłanką do utraty obywatelstwa. Niezbędna była zgoda (zezwolenie) właściwego organu, która w tak istotnej sprawie powinna mieć charakter indywidualny i odnosić się do konkretnej osoby.

Sąd I instancji trafnie zatem podkreślił, że zezwolenie powinno stanowić akt indywidualny, jednostkowy i skierowany do określonego adresata.

4. W doktrynie na tle udzielania zgody na zmianę obywatelstwa polskiego prezentowane są rozbieżne poglądy.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażono natomiast pogląd, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, jako przesłanka utraty obywatelstwa na podstawie art. 13 ust. 1 w związku z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, musiało mieć charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa, którego nie mogła zastąpić generalna uchwała Rady Państwa (wyrok SN z 17 września 2001 r., III RN 56/01, OSNAPU 2002, nr 13, poz. 299). Pogląd powyższy pozostaje odpowiednio aktualny w świetle ustawy z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim.

5. 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*.

W rozpoznawanej sprawie przedmiotem postępowania był wniosek o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego. Posiadanie i odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego następuje w drodze decyzji administracyjnej (art. 17 ust. 4 ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r. w brzmieniu obowiązującym w dniu 21 marca 2003 r., to jest w chwili składania wniosku). Celem takiego postępowania jest ocena, czy zostały spełnione przesłanki do utraty obywatelstwa. Aleksandra K. nie uzyskała zezwolenia na zmianę obywatelstwa, dlatego jej wniosek o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego, w razie braku innych przeszkód prawnych, powinien zostać uwzględniony. Sąd I instancji, uchylając zaskarżoną decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, nie naruszył zatem powołanych w skardze kasacyjnej przepisów ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 i art. 204 pkt 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) orzekł o oddaleniu skargi kasacyjnej