

II OSK 1361/05 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 198177

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 23 marca 2006 r.

II OSK 1361/05

TEZA nieaktualna

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.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Wojciech Chróścielewski.

Sędziowie NSA: Jacek Chlebny (spr.), Maria Czapska-Górnikiewicz.

Protokolant: Agnieszka Majewska.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 23 marca 2006 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Malviny D. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 sierpnia 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 492/05 w sprawie ze skargi Malviny D. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 20 stycznia 2005 r. w przedmiocie obywatelstwa polskiego

- 1.** uchyla zaskarżony wyrok,
- 2.** uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 15 października 2004 r.,
- 3.** zasądza od Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców na rzecz Malviny D. kwotę 740 (słownie: siedemset czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 16 sierpnia 2005 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Malviny D. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 20 stycznia 2005 r. w przedmiocie odmowy potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez skarżącą.

W uzasadnieniu wyroku Sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców decyzją z dnia 20 stycznia 2005 r. utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 15 października 2004 r.

odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Malwinę D. (poprzednio Malwinę T.). Organ wskazał, że rodzice skarżącej złożyli w dniu 8 marca 1957 r. wniosek do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie dla siebie i wówczas małoletniej Malwiny D. Po przyjeździe do Izraela w maju 1957 r. skarżąca nabyła obywatelstwo izraelskie. Zgodnie z art. 11 ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 ze zm.) warunek uzyskania zezwolenia na zmianę obywatelstwa został spełniony, ponieważ skarżąca otrzymała dokument podróży, wydany na podstawie uchwały 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podzielił stanowisko organu, gdyż w przypadku skarżącej wystąpiły obie przesłanki utraty obywatelstwa polskiego, o których mowa w art. 11 ust. 1 i 5 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., a to doprowadziło do odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego. Zdaniem Sądu obecnych standardów stosowania prawa nie należy odnosić do okresu, w którym system prawny ukształtowany był według odmiennych zasad. Osoba składająca wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, nie mogła mieć wątpliwości, iż otrzymanie dokumentu podróży wiąże się jednocześnie z uzyskaniem zezwolenia na zmianę obywatelstwa, przy czym nie miało znaczenia to, czy zgoda została wyrażona aktem indywidualnym, czy też generalnym. Ponadto uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. stanowiła generalny akt stosowania prawa, który stanowił zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego przez osoby, które opuszczały Polskę jako repatrianci, o ile wyraziły one chęć zmiany obywatelstwa.

W skardze kasacyjnej skarżąca zarzuciła naruszenie 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. Skarżąca wskazała, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego powinno stanowić akt indywidualny, jednostkowy, skierowany do określonego adresata, którego wniosek winien być rozpoznany z uwzględnieniem oceny sytuacji konkretnej osoby. Dodatkowo skarżąca podniosła, że zmiana obywatelstwa należy do sfery prawa publicznego, a tym samym nie mogą mieć decydującego znaczenia zamiary i motywy złożenia przez nią wniosku. Ponadto Rada Państwa nie była władna, w drodze uchwały, jako aktu niższego rzędu zmieniać bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim określających tryb postępowania przy zmianie obywatelstwa na obce.

Uzasadnienie prawne

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest uzasadniona.

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 skarżąca uzyskała 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 ze zm.), trzeba odnieść się do zdarzeń, których skutkiem jest nabycie i utrata obywatelstwa polskiego. Takim zdarzeniem, które w ocenie organów i Sądu spowodowało utratę obywatelstwa polskiego przez skarżącą było wystąpienie o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w związku z wyjazdem do Izraela oraz uzyskanie obywatelstwa izraelskiego w 1957 r., 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. Tak więc w okolicznościach tej 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 skarżącej, wywołując skutek w postaci utraty przez skarżącą 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 zezwolenie 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. Należy zgodzić się z poglądem, 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 ze 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 samodzielnie określała tryb wydawania przez Radę Państwa orzeczeń w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

Stanowisko, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa jest aktem stosowania prawa w sprawie dotyczącej określonej osoby jest przyjmowane zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i w doktrynie. Przykładowo można wskazać wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2001 r., III RN 56/01 (OSNAPiUS z 2002 r., Nr 13, poz. 299), w którym przyjęto stanowisko, iż 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 również w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05 i z dnia 27 października 2005 r., II OSK 1001/05. 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 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.

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.

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 skarżącej 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 opuszczą 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 oraz Sąd pierwszej instancji 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.).

W rozpoznawanej sprawie zostało ustalone, że rodzice skarżącej w dniu 8 marca 1957 r. złożyli podanie do Rady Państwa z prośbą o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w związku

z wyjazdem na stałe do Izraela, która to prośba obejmowała także skarżącą, a następnie po wyjeździe do Izraela uzyskali w maju 1957 r. obywatelstwo izraelskie.

O ile należy w pełni podzielić pogląd wyrażony w wyroku NSA z dnia 14 października 2005 r. II OSK 267/05, iż uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. 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, to stanowiska takiego nie można wprost odnieść do sytuacji, gdy podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, tak jak w rozpoznawanej sprawie, zostało złożone w 1957 r., a więc przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. W takim przypadku konieczne jest rozważenie, czy uchwała ta nie stanowiła prawnie skutecznego zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które o takie zezwolenie wystąpiły. 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. Czy podania osób, dotyczyły zezwolenia na zmianę obywatelstwa były objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów, czy zostały przekazane Radzie Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r., czy wreszcie podań 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. Te okoliczności oraz ich znaczenie prawie w ogóle nie było przez Sąd rozważane.

Nie można z góry przyjąć takiego założenia, że uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. stanowiła orzeczenie Rady Państwa o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego. Ustawa nie określiła co prawda szczególnych wymagań co do formy orzeczeń Rady Państwa w tych sprawach, ale nie można zgodzić się ze stanowiskiem sądu I instancji, że nie ma znaczenia, czy zezwolenie na zmianę obywatelstwa zostało wyrażone aktem indywidualnym, czy też generalnym. Orzeczenie Rady Państwa o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa w formie uchwały mogło dotyczyć większej liczby osób pod warunkiem wszakże, iż odnosiło się do oznaczonych osób, których podania były w toku rozpoznania przez Radę Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. To że w uchwale tej nie wymieniono tych osób, samo przez się nie oznacza, że adresatem uchwały w tej części nie były oznaczone osoby. Nie można bez wyjaśnienia i rozważenia tych okoliczności stwierdzić, iż skarżąca utraciła obywatelstwa polskiego, a wobec tego decyzje w tej sprawie zostały wydane z naruszeniem art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Oznacza to, że skarga kasacyjna została oparta na usprawiedliwionych podstawach kasacyjnych, choć ich uzasadnienia przytoczonego w skardze kasacyjnej nie można w pełni podzielić.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 188 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153,

poz. 1270 ze zm.), miał podstawy do uchylenia zarówno wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie jak i decyzji organów administracyjnych obu instancji. W toku ponownego rozpoznania sprawy konieczne jest wyjaśnienie tych wszystkich okoliczności, które mogą stanowić podstawę ustalenia, czy podanie dotyczące zezwolenia na zmianę obywatelstwa skarżącej zostało przedstawione Radzie Państwa i Rada Państwa podejmując uchwałę w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa, zezwoleniem tym objęła także skarżącą.

O kosztach postępowania kasacyjnego Sąd orzekł na podstawie art. 203 pkt 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.