

II OSK 464/06 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 321189

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 14 września 2006 r.

II OSK 464/06

TEZA aktualna

Fakt wydania dokumentu podróży nie może zostać uznany za tożsamy ze 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.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Włodzimierz Rymś.

Sędziowie NSA: Jacek Chlebny (spr.), Marek Gorski

Protokolant: Marcin Sikorski.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 14 września 2006 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 18 stycznia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1110/05 w sprawie ze skargi Jakoba M. na decyzję Prezesa Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 14 lutego 2005 r., w przedmiocie obywatelstwa polskiego, oddała skargę kasacyjną.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżonym wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. uchylił decyzję Prezesa Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 14 lutego 2005 r. oraz decyzję Wojewody Śląskiego z dnia 23 listopada 2004 r. poświadczającą utratę posiadania obywatelstwa polskiego przez Jakoba M.

W uzasadnieniu wyroku Sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy.

W dniu 26 marca 1958 r. rodzice małoletniego wówczas skarżącego wystąpili do Rady Państwa z wnioskiem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem na pobyt stały do Izraela. Po wyjeździe z Polski, skarżący nabył z dniem 15 maja 1958 r. obywatelstwo izraelskie. Organy administracyjne dowodziły, iż w

takim przypadku miała zastosowanie ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25) oraz 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 - a wobec tego skarżący utracił obywatelstwo polskie. Ze stanowiskiem tym nie zgodził się Sąd I instancji, podnosząc, iż uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nr 5/58 nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które - jak w rozpoznawanej sprawie - do daty jej podjęcia nie występowały z wnioskiem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, gdyż brak jest podstaw do przyjęcia, że akt tego rodzaju ma charakter generalnej zgody udzielanej na przyszłość. W ocenie Sądu przedmiotowa uchwała, w stosunku do podań rodziców skarżącego z dnia 26 marca 1958 r., mogła być traktowana wyłącznie jako zapowiedź ewentualnego udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa przez nich i ich syna.

W skardze kasacyjnej wniesionej przez Prezesa Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców podniesiono zarzut naruszenia art. 11 ust. 1 i 5 oraz art. 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną organu 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 - stanowiła generalny akt stosowania prawa. Skoro ustawa nie określiła, w jakiej formie ma być wydawane przez Radę Państwa zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, to wyrażenie takiego zezwolenia w formie przyjętej w uchwale było dopuszczalne i prawnie skuteczne. Uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 była generalnym aktem stosowania prawa upraszczającym procedurę emigracyjną. Zdaniem organu po złożeniu wniosku o zmianę obywatelstwa z polskiego na obywatelstwo izraelskie oraz sprawdzeniu, że wnioskodawca spełnia warunki określone uchwałą nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. następowało wydanie wnioskodawcy dokumentu podróży. Dokument ten uprawniał do opuszczenia terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i stanowił konsekwencję udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Dlatego też, skoro rodzice skarżącego złożyli wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego oraz oświadczyli o zamiarze opuszczenia Polski i udali się na pobyt stały do Izraela, to miała do niego zastosowanie uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. i nie było wymagane wydanie indywidualnej uchwały. Oznacza to, że opuszczenie Polski oraz nabycie obywatelstwa izraelskiego spowodowało utratę przez skarżącego obywatelstwa polskiego. Z tego względu zaskarżona do Sądu decyzja odmawiająca potwierdzenia posiadania przez skarżącego obywatelstwa polskiego nie narusza prawa.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie jest uzasadniona.

Rozpoznanie wniosku o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego wymagało ustalenia, czy skarżący utracił obywatelstwo w następstwie złożenia podania z 26 marca 1958 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 dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim w brzmieniu obowiązującym w chwili jego składania. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim 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 orzekła Rada Państwa (art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r.). Wyrażony w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku pogląd, że uchwała nr 5/58 Rady Państwa 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.

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 Izraela 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 dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 232) oraz ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Przepisy Konstytucji nie przewidywały uprawnienia 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 dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. jako podstawę prawną wydania powołała art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Powołane przepisy dotyczą postępowania w sprawach dotyczących nadania i utraty obywatelstwa i stwierdzają, że o nadaniu i utracie obywatelstwa polskiego orzeka Rada Państwa oraz że orzeczenie Rady Państwa o utracie obywatelstwa polskiego następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Pojęcie utraty obywatelstwa polskiego obejmowało dwie instytucje: zmianę i pozbawienie obywatelstwa (art. 11 i 12 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r.). Z tego też względu należy uznać, że 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 regulowała formy udzielania tej zgody lub szczegółowych zasad postępowania w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Należy jednak podkreślić, że już w ustawie o obywatelstwie polskim z 1951 r. zawarty jest wymóg złożenia wniosku i obowiązek "orzeczenia" przez Radę Państwa w sprawie tego wniosku. Uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie została nigdy opublikowana, ani też doręczona osobom, których dotyczyła. Dla oceny skutków prawnych uchwały okoliczność ta nie jest bez znaczenia. Uchwała nr 5/58 Rady Państwa została uchylona na mocy uchwały Rady Państwa w dniu 8 marca 1984 r.

Należy uznać, że uchwała nr 5/58 Rady Państwa 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 1951 r., ale przepisy te nie zawierają upoważnienia dla Rady Państwa do wydania

normatywnego aktu wykonawczego do ustawy. Gdyby uznać, że uchwała miała charakter normatywny, to utraciłaby moc w związku z wejściem w życie nowej ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r. Uchwała była zatem aktem stosowania prawa. Nie można jednak 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. Przede wszystkim należy zauważyć, że tak pod rządem rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 ze zm.) obowiązującego w czasie podejmowania uchwały, jak i pod rządem Kodeksu postępowania administracyjnego, brak było podstaw prawnych do wydawania aktów generalnych stosowania prawa, a zatem takich, które ze względu na krąg adresatów mają charakter ogólny, a konkretny ze względu na treść aktu. Możliwość wydawania tego rodzaju aktów jest do chwili obecnej postulatem *de lege ferenda* (por. E. Frankiewicz, M. Szewczyk, Generalny akt administracyjny, Państwo i Prawo, nr 12/2003 s. 42-54). Ocena znaczenia uchwały nr 5/58 Rady Państwa dla indywidualnych postępowań powinna zostać dokonana przez pryzmat przepisów regulujących postępowanie i wymogi prawa materialnego. Powyższemu stwierdzeniu nie zaprzecza ocena, że do podejmowania samej uchwały przez Radę Państwa nie miały zastosowania przepisy postępowania administracyjnego, gdyż Rada Państwa była naczelnym organem władzy państwowej, a nie organem administracji. Zasadniczy problem w tej sprawie jednak polega na tym, czy złożenie przez skarżącego w 1958 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, a w szczególności, czy wnioskodawcy udzielono zezwolenia na zmianę obywatelstwa, o jakim mowa w ustawie. Rozstrzygająca jest zatem ocena, czy podjęta przez Radę Państwa uchwała nr 5/58 mogła stanowić takie zezwolenie w stosunku do wniosków składanych po podjęciu samej uchwały. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie wymaga analizy postanowień ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r.

Uzyskanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego mogło nastąpić w trybie art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Ustawa 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 z 1951 r. 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. Gdyby nawet jednak przyjąć, że w świetle ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. możliwe było udzielenie zezwolenia skierowanego do nieokreślonych z imienia i nazwiska adresatów, a jedynie przez wskazanie ich istotnych cech wyróżniających, to nie można przyjąć, że

zezwole nie może dotyczyć wniosków jeszcze niezłożonych i mieć charakter generalnej zgody udzielanej na przyszłość. Niezależnie od tego, że akt taki, przez swoją abstrakcyjność, byłby konstrukcyjnie aktem normatywnym, ponieważ zmieniałby stan prawny wynikający z ustawy, to z art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. wyraźnie wynika kolejność zdarzeń: najpierw następuje złożenie podania, a następnie organ orzeka w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Nie można kolejności tej odwrócić, gdyż naruszałoby to istotne wymagania wprowadzone przez ustawę, od których spełnienia zależy utrata obywatelstwa polskiego. Zezwolenie powinno stanowić akt indywidualny, jednostkowy i skierowany do określonego adresata. Przedmiotowa uchwała nie była ani publikowana, ani też doręczona skarżącemu i została podjęta przed złożeniem podania. Uchwała taka, w stosunku do podań złożonych po podjęciu uchwały, mogła być traktowana jedynie jako przyrzeczenie udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Reasumując, gdyby podzielić argumentację skargi kasacyjnej, że możliwe jest udzielenie zezwolenia nieokreślonym z imienia i nazwiska adresatom, to w żadnym razie zgoda taka nie mogła dotyczyć wniosków, które nie były jeszcze złożone.

W doktrynie na tle udzielania zgody na zmianę obywatelstwa polskiego prezentowane są rozbieżne poglądy. Prof. W. Ramus stwierdza wprawdzie, że zezwolenia dotyczące zmiany obywatelstwa mają charakter indywidualny, ale jednocześnie dopuszcza możliwość udzielenia generalnego zezwolenia na nabycie obywatelstwa, gdy zmiana obywatelstwa dotyczyła większej liczby osób (W. Ramus, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, s. 248), natomiast prof. J. Jagielski wyraźnie podkreśla wyłącznie indywidualny charakter zezwolenia na zmianę obywatelstwa (J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie*, Warszawa 1998, s. 123). W orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażono 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 dnia 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, OSNP 2002/13/299). Pogląd powyższy pozostaje odpowiednio aktualny w świetle ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.

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. Warunkiem utraty obywatelstwa polskiego na podstawie art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. było nabycie obywatelstwa obcego za zezwoleniem właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa. Takiego zezwolenia w stosunku do skarżącego nie wydano, a zatem Sąd I instancji uchylając zaskarżoną decyzję Prezesa Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców nie naruszył powołanych w skardze

kasacyjnej przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), orzekł jak w sentencji.