

II OSK 1450/05 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 505855

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 21 grudnia 2006 r.

II OSK 1450/05

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Włodzimierz Rymś.

Sędziowie NSA: Jacek Chlebny (spr.), Wojciech Chróścielewski.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 21 grudnia 2006 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Shaya B. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 sierpnia 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 489/05, w sprawie ze skargi Shaya B. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 25 stycznia 2005 r., w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego,

- 1) uchyla zaskarżony wyrok,
- 2) uchyla decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 25 stycznia 2005 r., oraz poprzedzającą ją decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 marca 2004 r., nr SOM.III.5022/781/2003,
- 3) zasądza od Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców na rzecz skarżącego Shaya B. kwotę 620 (sześćset dwadzieścia) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania, w tym 280 (dwieście osiemdziesiąt) zł tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 5 sierpnia 2005 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Shaya B. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 25 stycznia 2005 r. w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego.

W uzasadnieniu wyroku Sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy: Zaskarżoną do Sądu decyzją Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców uchylił decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 marca 2004 r. stwierdzającą utratę obywatelstwa polskiego przez Shaya B. (poprzednio: Szaja B., ur. w dniu 3 kwietnia 1947 r. w D.) i odmówił stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez skarżącego. Organ odwoławczy wskazał, iż skarżący wyjechał z rodzicami w 1957 r. do Izraela, a następnie

uzyskał obywatelstwo tego państwa. Zdaniem organu, zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.), warunek uzyskania zezwolenia na zmianę obywatelstwa został spełniony, skoro skarżący otrzymał zezwolenie Rady Państwa na zmianę obywatelstwa, wydane na podstawie uchwały 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, a następnie nabył obywatelstwo obce.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu skargi wniesionej na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców podzielił stanowisko organu, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, jako przesłanka utraty obywatelstwa na podstawie powołanej ustawy o obywatelstwie polskim, nie musiało stanowić indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa. Z ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. nie wynika w sposób jednoznaczny jaką formę oraz jaki krąg podmiotów winno objąć przedmiotowe zezwolenie. Ustawa stanowiła jedynie, że zezwolenia na zmianę obywatelstwa udziela Rada Państwa. Akt taki mógł zatem stanowić generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego przez osoby, które opuszczały Polskę, o ile spełniły określone w ustawie warunki.

W skardze kasacyjnej wniesionej od powyższego orzeczenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego strona skarżąca podniosła zarzut naruszenia 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. W uzasadnieniu środka zaskarżenia wskazano, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, wydane na wniosek rozpoznany z uwzględnieniem sytuacji konkretnej osoby, powinno stanowić akt indywidualny i jednostkowy. Zmiana obywatelstwa należy do sfery prawa publicznego, a tym samym zamiary i motywy złożenia przez stronę przedmiotowego wniosku nie mogą mieć decydującego znaczenia przy rozpoznaniu sprawy. W przekonaniu skarżącego Rada Państwa nie była władna, w drodze uchwały, a więc 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. Mając powyższe na uwadze strona wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, a także o zasądzenie kosztów postępowania.

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 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 (tekst jedn.: 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 rozpoznawanej

sprawie, zdaniem organów administracyjnych, spowodowało utratę obywatelstwa polskiego przez skarżącego, było wystąpienie rodziców małoletniego wówczas 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 1957 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 dla skarżącego zezwolenie na zmianę obywatelstwa, wywołując skutek w postaci utraty 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 określonej osoby o zezwoleniu tej osobie 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 z późn. zm.), a później Kodeksu postępowania administracyjnego (postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 1985 r., III SA 404/05, 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, (publ.: ONSAiWSA 2006/2/66) i z dnia 27 października 2005 r., II OSK 1001/05 (publ.: Palestra 2006/7-8/290). 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, 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 Państwa w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael może być uznana za zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącego 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 opuszczają obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, udając się na stały pobyt do państwa Izrael i złożyły bądź złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego". Sąd pierwszej instancji powołując się na tę uchwałę przyjął, iż w zakresie, w jakim ta uchwała wyrażała zezwolenie na zmianę obywatelstwa, stanowiła ona szczególnie akt realizujący kompetencje Rady Państwa, nie zaś akt normatywny. W rozpoznawanej sprawie Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców ustalił, że rodzice skarżącego wystąpili w jego imieniu do Rady Państwa z wnioskiem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Po wyjeździe z Polski skarżący uzyskał w 1957 r. obywatelstwo izraelskie.

O ile należy w pełni podzielić pogląd wyrażony w powołanym powyżej 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. Okoliczności, czy podania osób, które 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 - nie były przez Sąd prawie w ogóle rozważane, podobnie jak ich znaczenie dla potrzeb rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie.

Nie można bowiem z góry przyjąć 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, 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. Sam fakt, że w uchwale tej nie wymieniono tych osób, nie oznacza, że adresatem uchwały w tej części nie były oznaczone osoby. Bez wyjaśnienia i rozważenia tych okoliczności nie można stwierdzić, iż skarżący utracił obywatelstwo polskie, 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 nie można w pełni podzielić.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny, 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.), miał podstawy do uchylenia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zaś na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) powołanej ustawy w zw. z naruszeniem art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. - do uchylenia 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 skarżącego zostało przedstawione Radzie Państwa i Rada Państwa podejmując uchwałę w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa, zezwoleniem tym objęła także Shaya B.

Uwzględnienie przez Naczelny Sąd Administracyjny, po uchyleniu zaskarżonego wyroku, również skargi zobowiązywało Sąd do rozstrzygnięcia nie tylko o kosztach postępowania kasacyjnego - na podstawie art. 203 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ale i o kosztach postępowania przed Sądem I instancji (art. 200 w zw. z art. 188 i art. 193 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Mając powyższe na uwadze, należało orzec jak w sentencji.