

II OSK 1426/05 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 505817

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 31 stycznia 2007 r.

II OSK 1426/05

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Włodzimierz Ryms.

Sędziowie: Jacek Chlebny (spr.), Stanisław Nowakowski.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 31 stycznia 2007 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Adama H. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 sierpnia 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 491/05, w sprawie ze skargi Adama H. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 20 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 20 stycznia 2005 r., oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 15 października 2004 r. nr SOM.III.5022/842/2004,
- 3)** zasądza od Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców na rzecz Adama H. kwotę 560 (pięćset sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania w tym kwotę 220 (dwieście dwadzieścia) złotych tytułem.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżonym wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 20 stycznia 2005 r., odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Adama H.

W uzasadnieniu wyroku Sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy: W dniu 9 kwietnia 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, z dniem 22 czerwca 1958 r., skarżący nabył obywatelstwo izraelskie. Organy administracji publicznej, po rozpoznaniu wniesionego w dniu 23 sierpnia 2004 r. wniosku Adama H. (poprzednio: Adama H.) o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego podniosły, iż w rozpoznawanej sprawie miała zastosowanie ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz.

U. Nr 4, poz. 25) oraz niepublikowana 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 na mocy art. 11 powołanej powyżej ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Ze stanowiskiem tym zgodził się Sąd pierwszej instancji, który uznał, iż uchwała nr 5/58 stanowiła generalny akt stosowania prawa wydany przez Radę Państwa w zakresie przysługujących jej kompetencji. Akt ten stanowił generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego przez osoby, które jako repatrianci opuszczały Polskę, o ile wyraziły one chęć zmiany obywatelstwa. Przedmiotowa uchwała Rady Państwa stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa w rozumieniu art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., a zatem, w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, odmowa organów administracji publicznej poświadczenia posiadania obywatelstwa polskiego przez skarżącego była zasadna. W ocenie Sądu w rozpoznawanej sprawie wystąpiły obie przesłanki utraty obywatelstwa polskiego, o których mowa w art. 11 ust. 1 i 5 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. W skardze kasacyjnej wniesionej do Naczelnego Sądu Administracyjnego przez Adama H. skarżący podniósł zarzut naruszenia art. 11 ust. 1 i 5 oraz art. 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. W przekonaniu skarżącego, nie utracił on obywatelstwa polskiego ze względu na to, iż nigdy nie uzyskał skutecznego zezwolenia na zmianę tego obywatelstwa. Zezwolenie nie mogło nastąpić na podstawie generalnego aktu wydanego przez Radę Państwa, albowiem powinno być udzielone indywidualną decyzją Rady Państwa, wydaną po rozpatrzeniu konkretnego wniosku i skierowaną do konkretnego adresata. Skarżący podkreślił, iż zmiana obywatelstwa należy do sfery prawa publicznego, a tym samym nie mogą o niej decydować zamiary i motywy złożenia przez osobę zainteresowaną samego wniosku. W przekonaniu strony, Rada Państwa nie była władna zmieniać bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, określających tryb postępowania przy zmianie obywatelstwa na obce, w drodze uchwały, a więc aktu niższego rzędu niż ustawa. Mając powyższe na uwadze skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji, a także o zasądzenie kosztów postępowania.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie.

W stanie faktycznym sprawy, ustalonym przez organy administracji i przyjętym przez Sąd w zaskarżonym wyroku, przytoczona w skardze kasacyjnej podstawa kasacyjna i jej uzasadnienie sprowadzają 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 (Dz. U. Nr 4, poz. 25). Nie ulega bowiem wątpliwości, że rozpoznając sprawę 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 lub utrata obywatelstwa polskiego. Takim zdarzeniem, które w ocenie organów spowodowało utratę obywatelstwa polskiego przez skarżącego, było wystąpienie o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w związku z wyjazdem do Izraela oraz

uzyskanie obywatelstwa izraelskiego w 1958 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 mogła stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącego, wywołując skutek w postaci utraty przez niego 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 powołanej ustawy, o utracie obywatelstwa polskiego orzekała Rada Państwa, orzeczenie o utracie obywatelstwa polskiego następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a ogłoszenie takiego orzeczenia w Monitorze Polskim zastępowało doręczenie orzeczenia. Orzekanie o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego ze skutkiem w postaci utraty tego obywatelstwa z chwilą nabycia obywatelstwa obcego odnosiło się do określonej osoby - obywatela polskiego, który wystąpił o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Użycie określeń "orzeka", "orzeczenie" oraz stwierdzenie, że orzeczenie następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a ogłoszenie orzeczenia w Monitorze Polskim zastępuje doręczenie, jednoznacznie wskazują, że ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. traktowała zezwolenie na zmianę obywatelstwa jako akt stosowania prawa rozumiany w ten sposób, że oznaczony w ustawie organ (Rada Państwa), powołując się na określoną w ustawie podstawę prawną, orzeka w sprawie określonych osób o zezwoleniu tym osobom na zmianę obywatelstwa polskiego.

Tak rozumiana ówczesna regulacja ustawowa jednak nie wskazywała, w jakiej formie i w jakim trybie postępowania jest załatwiana przez Radę Państwa sprawa zezwolenia 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 (zob. postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 1985 r., sygn. akt III SA 404/85, ONSA 1985, 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, że 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., sygn. akt III RN 56/01 (OSNAPiUS 2002, nr 13, poz. 299), w którym przyjęto, że 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., sygn. akt II OSK 267/05 (ONSAiWSA z

2006 r., nr 2, poz. 66) i z dnia 27 października 2005 r., sygn. akt II OSK 1001/05 (Palestra 2006/7-8/290). W doktrynie 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). Jednocześnie 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 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 więc nie mogły być 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 do rozpoznawanej sprawy, należy uznać, że 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 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". Organy administracji, powołując się na tę uchwałę, przyjęły, że był to generalny akt stosowania prawa, wydany 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 złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i opuszczają Polskę (uchwała z dnia 23 stycznia 1958 r. została uchylona uchwałą nr 26/84 Rady Państwa z dnia 8 marca 1984 r.). Pogląd taki podzielił Sąd pierwszej instancji.

Przy takiej ocenie znaczenia prawnego powołanej uchwały nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie została rozważona istotna kwestia, a mianowicie, czy i jakie znaczenie prawne może mieć ta uchwała w odniesieniu do osób, które złożyły podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego oraz opuściły Polskę, udając się na

pobyt stały do Izraela, i uzyskały obywatelstwo izraelskie po podjęciu tej uchwały. W rozpoznawanej sprawie zostało bowiem ustalone, że rodzice skarżącego podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w związku z wyjazdem na stałe do Izraela, również w imieniu małoletniego wówczas skarżącego, złożyli w dniu 9 kwietnia 1958 r. Po wyjeździe do Izraela skarżący uzyskał w dniu 22 czerwca 1958 r. obywatelstwo izraelskie. Wobec powyższego należy w pełni podzielić pogląd wyrażony w wyżej powołanym wyroku NSA z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05, a także w wyroku NSA z dnia 27 października 2005 r., II OSK 965/05 (ONSAiWSA z 2006 r., nr 2, poz. 67), zgodnie z którym 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 dnia jej podjęcia nie występowały o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, gdyż nie można mówić o udzieleniu zezwolenia osobie, która o takie zezwolenie nie występowała. Nie można przyjąć, że zezwolenie może dotyczyć wniosków jeszcze niezłożonych i mieć charakter generalnej zgody udzielanej na przyszłość. W powołanych powyżej wyrokach Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie jest normatywnym aktem wykonawczym do ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., lecz aktem stosowania prawa. Z ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. wynika następująca kolejność zdarzeń: najpierw złożenie podania przez zainteresowaną osobę do właściwego organu, następnie przedstawienie wniosku przez Prezesa Rady Ministrów i dopiero wówczas Rada Państwa orzeka w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa określonej osoby. Nie można kolejności tej odwrócić, gdyż naruszałoby to istotne wymagania wprowadzone przez ustawę, od których spełnienia zależy utrata obywatelstwa polskiego. Uchwała z dnia 23 stycznia 1958 r., w stosunku do podań złożonych po podjęciu tej uchwały, mogła być traktowana jedynie jako zapowiedź udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Reasumując, o ile można zgodzić się z poglądem, że możliwe jest udzielenie zezwolenia osobom, które nie zostały wymienione z imienia i nazwiska w uchwale, to w żadnym razie zezwolenie to nie mogło odnosić się do osób, które wniosku nie złożyły, a więc w dacie podejmowania tej uchwały nie występowały o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Uchwała ta nie mogła zatem stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa skarżącego, skoro podanie o zezwolenie na zmianę obywatelstwa zostało złożone w kwietniu 1958 r. Oznacza to, że skarga kasacyjna została oparta na usprawiedliwionych podstawach kasacyjnych.

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 związku z naruszeniem art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. - do uchylenia decyzji organów administracyjnych obu instancji.

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 pierwszej instancji (art. 200 w zw. z art. 188 i art. 193 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, jak w sentencji.