

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 28 lutego 2007 r.

II OSK 509/06

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Włodzimierz Ryms.

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

Protokolant: Krzysztof Tkacz.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 28 lutego 2007 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 stycznia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1341/05 w sprawie ze skargi W. D. na decyzję Prezesa Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 16 maja 2005 r., nr (...) w przedmiocie stwierdzenia posiadania obywatelstwa

(...)

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 27 stycznia 2006 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 16 maja 2005 r. i utrzymaną nią w mocy decyzję Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 4 kwietnia 2005 r., na mocy których odmówiono W. D. poświadczenia posiadania obywatelstwa polskiego.

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

Skarżący - urodzony w 1939 r. jako W. D., obywatel polski - w 1976 r. wystąpił do Rady Państwa z wnioskiem o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na niemieckie w związku z wyjazdem na pobyt stały do Republiki Federalnej Niemiec. W 1977 r. skarżący wyjechał na stałe do RFN i nabył obywatelstwo niemieckie. Zdaniem Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, skarżący utracił obywatelstwo polskie z uwagi na to, że uzyskał zezwolenie władzy polskiej na zmianę obywatelstwa (podstawę prawną wydania skarżącemu dokumentu podróży stanowiła uchwała nr 37/56 Rady Państwa z dnia 16 maja 1956 r. o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim) i jednocześnie nabył obywatelstwo innego państwa. Stanowiska tego nie podzielił sąd pierwszej instancji, który stwierdził, iż uzyskanie zezwolenia za zmianę obywatelstwa wymagało zastosowania trybu przewidzianego w art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 z późn. zm.). Ustawa wprowadzała zasadę, że postępowanie wszczyna podanie (wniosek) obywatela polskiego. Z art. 16 powołanej ustawy, wynika następująca kolejność zdarzeń: najpierw następowało złożenie

podania przez obywatela, następnie wniosku przez Ministra Spraw Wewnętrznych i dopiero wówczas Rada Państwa orzekła w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Mając powyższe na uwadze sąd uznał, że uchwała nr 37/56 Rady Państwa z dnia 16 maja 1956 r. nie stanowiła zezwolenia na zmianę obywatelstwa skarżącego, skoro została podjęta przed złożeniem przez skarżącego wniosku o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. W tej sytuacji, zdaniem sądu, organy administracji państwowej powinny rozważyć, czy w myśl art. 13 ust. 1 omawianej ustawy, pomimo nabycia obywatelstwa niemieckiego, skarżący utracił obywatelstwo polskie.

W skardze kasacyjnej wniesionej przez Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców podniesiono zarzut naruszenia art. 13 ust. 1 oraz art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim. Zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną organu uchwała nr 37/56 Rady Państwa z dnia 16 maja 1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim stanowiła generalny akt stosowania prawa, który wywoływał skutki prawne także po wejściu w życie ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, aż do czasu uchylenia tej uchwały w 1984 r. w drodze uchwały nr 26/84. Skoro ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. 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. Organ podkreślił, iż Rada Państwa "korzystając z swych konstytucyjnych i ustawowych uprawnień zdecydowała się na wydanie uchwały będącej generalnym pod względem podmiotowym zezwoleniem na zmianę obywatelstwa polskiego osobom, które opuściły terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jako repatrianci niemieccy i złożyły prośby o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego". Tym samym, nie podlegając rygorom określonym przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, Rada Państwa zrezygnowała z wydawania w tych sprawach odrębnych uchwał zawierających zezwolenie na zmianę obywatelstwa dla każdego obywatela z osobna. Dlatego też, skoro skarżący złożył wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego oraz zadeklarował, iż zamierza opuścić terytorium Polski i udać się na stały pobyt do Republiki Federalnej Niemiec, to uchwała 37/56 z dnia 16 maja 1956 r. miała do niego zastosowanie i nie było wymagane wydanie indywidualnej uchwały. Oznacza to, że opuszczenie przez skarżącego Polski oraz nabycie obywatelstwa niemieckiego spowodowało utratę obywatelstwa polskiego. Z tego względu decyzja odmawiająca potwierdzenia posiadania przez skarżącego obywatelstwa polskiego, zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną organu, nie narusza prawa. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej powołano się na liczne orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, dotyczące podobnych przedmiotowo spraw, w których sąd podzielił pogląd organów administracji co do skuteczności uzyskania zezwolenia na zmianę obywatelstwa w drodze uchwały nr 5/58 (w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do Izraela), jak i uchwały nr 37/56 Rady Państwa. W orzeczeniach tych stwierdzono także m.in., że analizując zakres skutków prawnych uchwał Rady Państwa nie można obecnych standardów stosowania prawa odnosić do okresu, gdy system prawny ukształtowany był według odmiennych zasad. Obowiązujące ówczesnie przepisy nie stanowiły jednoznacznie, iż orzeczenie dotyczące zezwolenia musi mieć charakter aktu indywidualnego, a w szczególności decyzji administracyjnej. Ustawa nie wymagała bowiem, by imienne wnioski osób zainteresowanych były rozpatrywane przez Radę Państwa. Ponadto z materiałów archiwalnych zgromadzonych w tego typu sprawach wynika, że wnioski te nie były indywidualnie rozważane przez Radę.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

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. 13 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim. Rozpoznając sprawę w przedmiocie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez określoną osobę na podstawie art. 17 ust. 4 powołanej ustawy, trzeba bowiem odnieść się do zdarzeń, których skutkiem jest nabycie i 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 w 1977 r. do Republiki Federalnej Niemiec oraz uzyskanie obywatelstwa niemieckiego, a także uzyskanie takiego zezwolenia w drodze uchwały nr 37/56 Rady Państwa z dnia 16 maja 1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim (niepubl.). Tak więc w okolicznościach tej sprawy problem polega na tym, czy w czasie obowiązywania przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, powołana uchwała Rady Państwa z dnia 16 maja 1956 r. mogła stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącego, wywołując skutek w postaci utraty przez skarżącego obywatelstwa polskiego.

Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim przewidywała możliwość utraty obywatelstwa polskiego na skutek nabycia obywatelstwa obcego jedynie po uzyskaniu zezwolenia właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa, z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych (art. 13). Zgodnie z treścią art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego orzekała Rada Państwa, przy czym zezwolenie następowało na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych. 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 "zezwolenie na zmianę" i zwrot o "zezwoleniu na zmianę (...) orzeka Rada Państwa" wskazuje, iż ustawa o obywatelstwie polskim z 1962 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 zezwoleniu 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. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.), a później kodeksu postępowania administracyjnego (zob. postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 1985 r., III SA 404/85, ONSA 1985, z. 1, poz. 23). Oznacza to, że ustawa o obywatelstwie polskim z 1962 r. 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 2002, 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 (ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 66) i z dnia 27 października 2005 r., II OSK 1001/05 (Palestra 2006, nr 7-8, poz. 290). W doktrynie odnośnie udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa również prezentowany jest pogląd, że zezwolenia dotyczące zmiany obywatelstwa mają indywidualny charakter [zob. J. Jagielski, Obywatelstwo polskie, Warszawa 1998, s. 123; W. Ramus, Instytucje prawa o obywatelstwie polskim, Warszawa 1980, s. 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. Należy także podkreślić, iż wyrażony w uzasadnieniu skargi kasacyjnej pogląd, negujący potrzebę wydania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w drodze indywidualnego aktu, pozostaje poglądem odosobnionym nie tylko na tle ugruntowanej, potwierdzonej także w doktrynie [zob. J. Jagielski, glosa do orzeczenia NSA z dnia 27 października 2005 r., II OSK 965/05, opubl. OSP 2006, z. 5, poz. 64], linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale również Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (zob. np. wyroki WSA w Warszawie z dnia 12 lipca 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 576/05 i IV SA/Wa 488/05 czy wyrok z dnia 15 lipca 2005 r., IV SA/Wa 613/05, niepubl.).

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 1962 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 [zob. 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 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim.

Przenosząc przedstawione wyżej rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy zasadniczy problem sprowadza się do oceny, czy uchwała nr 37/56 Rady Państwa z dnia 16 maja 1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim może być uznana za zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącego ze skutkiem utraty obywatelstwa polskiego. Organy administracji 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 (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.), obowiązujący także pod rządem ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r., który wiązał organy administracji i stanowił zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo Republiki Federalnej Niemiec 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 16 maja 1956 r. została uchylona uchwałą nr 26/84 Rady Państwa z dnia 8 marca 1984 r.). Natomiast w ocenie sądu pierwszej instancji powołana uchwała Rady Państwa z dnia 16 maja 1956 r. nie może być traktowana jako zezwolenie na zmianę obywatelstwa ze skutkiem powodującym utratę obywatelstwa polskiego, ponieważ nie można uznać, że zezwolenie mogło dotyczyć osoby, która do dnia wydania uchwały nie wystąpiła z wnioskiem o zezwolenie na zmianę

obywatelstwa. Ze stanowiskiem prezentowanym w zaskarżonym wyroku należy się w pełni zgodzić, pamiętając, że w powołanym powyżej wyroku NSA z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05 oraz w wyroku NSA z dnia 27 października 2005 r., II OSK 965/05 (ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 67), wyrażono pogląd, iż 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 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. Nie można przyjąć, że zezwolenie może dotyczyć wniosków jeszcze nie złożonych i mieć charakter generalnej zgody udzielanej na przyszłość. Pogląd powyższy pozostaje odpowiednio aktualny odnośnie do uchwały nr 37/56 z dnia 16 maja 1956 r. Oceniając zastosowanie w przedmiotowej sprawie tej uchwały przez pryzmat przepisów ustawy z 1962 r. nie można zgodzić się z oceną dotyczącą możliwości relatywizowania standardów. Niezmienny standard, odnoszący się do działalności wszystkich organów państwa, wymaga od nich podejmowania działań na podstawie i w granicach prawa.

Reasumując, z art. 16 ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r. wynika następująca kolejność zdarzeń: najpierw złożenie podania przez zainteresowaną osobę do właściwego organu, następnie przedstawienie wniosku przez właściwego ministra 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 16 maja 1956 r., w stosunku do podań złożonych po podjęciu tej uchwały, mogła być traktowana jedynie jako zapowiedź udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Reasumując, o ile 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. Z tych względów zaskarżony wyrok uchylający decyzje organów administracyjnych obu instancji odpowiada prawu, albowiem omawiana uchwała Rady Państwa nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa skarżącego, skoro podanie o zezwolenie na zmianę obywatelstwa zostało złożone w 1976 r.

W tym stanie rzeczy 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 z późn. zm.), skargę kasacyjną oddalił.