

II OSK 562/06 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 345145

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 19 kwietnia 2007 r.

II OSK 562/06

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Włodzimierz Ryms.

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

Protokolant: Monika Czyżewska.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 19 kwietnia 2007 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Jacoba B. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 stycznia 2006 r. sygn. akt IV SA/Wa 1642/05 w sprawie ze skargi Jacoba B. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 19 lipca 2005 r. nr (...) w przedmiocie odmowy wydania dokumentu potwierdzającego obywatelstwo polskie

1. uchyla zaskarżony wyrok
2. uchyla decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 19 lipca 2005 r.
3. zasądza od Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców na rzecz skarżącego Jacoba B. kwotę 660 (sześćset sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego w tym 320 (trzysta dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 26 stycznia 2006 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Jacoba B. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 19 lipca 2005 r. w przedmiocie odmowy wydania dokumentu potwierdzającego obywatelstwo polskie.

W uzasadnieniu wyroku Sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy. Zaskarżoną decyzją Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców utrzymał w mocy decyzję Wojewody D. z dnia 25 marca 2005 r. odmawiającą wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego przez Jacoba B. (poprzednio: Jaakowa U., urodzony w 1948 r.). Organy wskazały, iż w dniu 27 października 1959 r. rodzice skarżącego wystąpili do Rady Państwa o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie. Wniosek obejmował także ich małoletniego wówczas syna. Skarżący wyjechał do Izraela na podstawie dokumentu podróży swojej matki, a następnie - w 1960 r. -

uzyskał obywatelstwo tego państwa. Zdaniem Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25), warunek uzyskania zezwolenia na zmianę obywatelstwa został spełniony, skoro skarżący otrzymał zezwolenie Rady Państwa na zmianę obywatelstwa, wydane 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 po rozpoznaniu skargi wniesionej na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców podzielił stanowisko prezentowane przez organy administracji publicznej. Sąd uznał, że skarżący, który wraz z rodzicami opuścił Polskę, został objęty generalnym zezwoleniem Rady Państwa na zmianę obywatelstwa na mocy uchwały nr 5/58. Skoro zaś następnie skarżący nabył obywatelstwo izraelskie, organy prawidłowo przyjęły, że 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., co musiało doprowadzić do odmowy potwierdzenia posiadania przez skarżącego obywatelstwa polskiego. Zdaniem Sądu, ówczasnie obowiązujące przepisy prawne nie stanowiły jednoznacznie, że orzeczenie dotyczące zezwolenia musi mieć charakter aktu indywidualnego, ponadto ustawa nie wymagała, aby imienne wnioski były rozpatrzone przez Radę Państwa. W ocenie Sądu wystarczającym warunkiem formalnym wydania zezwolenia na zmianę obywatelstwa przez Radę Państwa było przedłożenie stosownego wniosku w tym zakresie przez Prezesa Rady Ministrów (art. 13 ust. 2 ustawy).

W skardze kasacyjnej skarżący podniósł 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 skargi kasacyjnej wskazano, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego powinno mieć charakter indywidualnego aktu Rady Państwa, skierowanego do określonego adresata. Warunek ten należałoby uznać za spełniony w sytuacji, w której podanie rodziców skarżącego (obejmujące również skarżącego) dotyczące wydania zezwolenia na zmianę obywatelstwa, zostało objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1957 r., przedłożonym następnie Radzie Państwa i gdyby uchwała nr 5/58 istotnie dotyczyła wskazanych tam imiennie osób. W rozpoznawanej sprawie sytuacja taka nie miała miejsca, a zatem, zdaniem strony, uznanie, że skarżący utracił obywatelstwo polskie rażąco narusza art. 11 i 13 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Skarżący podniósł ponadto, że podania jego rodziców zostały złożone po podjęciu uchwały nr 5/58. Uchwała ta nie może zaś stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa w stosunku do osób, które do dnia jej podjęcia nie występowały do Rady Państwa ze stosownym wnioskiem.

Mając powyższe na uwadze, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz decyzji administracyjnych obu instancji, ewentualnie o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji, a także o zasądzenie kosztów postępowania.

Uzasadnienie prawne

Naczelnny 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 1960 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 nie wskazywała jednak, w jakiej formie i w jakim trybie postępowania jest załatwiana przez Radę Państwa sprawa zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Niewątpliwie 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.

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 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, 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 opuszczą 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. Sąd uznał, że nie miało znaczenia, czy zgoda na zmianę obywatelstwa wyrażona została aktem indywidualnym, czy też generalnym. Ustawa nie wymagała, aby zezwolenie miało charakter decyzji administracyjnej, nie wymagała także, aby imienne wnioski były rozpatrzone przez Radę Państwa. Zdaniem Sądu, aby uniknąć różnicowania sytuacji prawnej podmiotów należało zatem przyjąć, że wszystkie osoby, które wyraziły wolę zmiany obywatelstwa poprzez złożenie stosownego wniosku - do dnia uchylenia uchwały nr 5/58 w 1984 r. - spełniły warunek formalny z art. 11 i 13 ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim. Taki pogląd doprowadził do zakwestionowania przez Sąd pierwszej instancji stanowiska przyjętego przez NSA w wyroku z dnia 27 października 2005 r., II OSK 965/05 (ONSAiWSA 2006/2/67), zgodnie z którym uchwała nr 5/58 mogła wywierać skutki prawne wyłącznie w stosunku do osób, które opuściły terytorium Polski i nabyły obywatelstwo izraelskie przed dniem podjęcia uchwały, o ile Prezes Rady Ministrów

wystąpił z wnioskiem, w którym imiennie wymieniono osoby, które wniosły o zezwolenie na zmianę obywatelstwa.

Należy stwierdzić, że pogląd wyrażony w zaskarżonym wyroku, negujący potrzebę wydania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego z drodze indywidualnego aktu, pozostaje poglądem odosobnionym nie tylko na tle ugruntowanej, potwierdzonej także w doktrynie (zob. glosa J. Jagielskiego do orzeczenia NSA z dnia 27 października 2005 r., II OSK 965/05, opubl.: OSP 2006/5/64), 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.). Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie potwierdzał prawidłowość prezentowanego w orzecznictwie sądowym stanowiska co do konieczności wykazania w toku postępowania administracyjnego, czy indywidualnie złożony wniosek o wydanie zezwolenia został objęty stosowną procedurą przed Radą Państwa. Sąd ten konsekwentnie podtrzymywał wyrażane w orzecznictwie oraz doktrynie opinie, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa jest aktem stosowania prawa w sprawie dotyczącej określonej osoby. Powoływał się przy tym na wyrok Sądu Najwyższego z 17 września 2001 r., III RN 56/01 (OSNAPiUS z 2002 r., nr 13, poz. 299), w którym przyjęto pogląd, 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, z którym podjęto polemikę w zaskarżonym wyroku, zostało wyrażone m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05 (ONSAiWSA 2006/2/66) oraz dwóch wyrokach tego Sądu z dnia 27 października 2005 r. o sygn. akt: II OSK 1001/05 (Palestra 2006/7-8/290) oraz II OSK 965/05 (ONSAiWSA 2006/2/67). 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 takie 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. Warto więc podkreślić, iż nie można wykluczyć możliwości wydania indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa w drodze omawianej uchwały. W świetle powołanego w zaskarżonym wyroku orzeczenia NSA z dnia 27 października 2005 r., II OSK 965/05, dla oceny czy uchwała nr 5/58 stanowiła takie zezwolenie istotne jest jedynie ustalenie, czy we wniosku Prezesa Rady Ministrów imiennie wymieniono osoby, które wniosły o zezwolenie na zmianę obywatelstwa.

Przy takiej ocenie znaczenia prawnego uchwały nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. należy rozważyć, 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 27 października 1959 r. Po wyjeździe do Izraela skarżący uzyskał w 1960 r. obywatelstwo izraelskie. Wobec powyższego należy w pełni podzielić pogląd wyrażony w wyżej powołanych wyrokach NSA: z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05 oraz z dnia 27 października 2005 r., II OSK 965/05, 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 nie złożonych 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 zaś 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 1959 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 I 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.