

II OSK 1250/06 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 369553

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 25 lipca 2007 r.

II OSK 1250/06

TEZA aktualna

Uchwała Rady Państwa nr 37/56 z dnia 16 maja 1956 r. ta była aktem stosowania prawa. Uchwała ta, jako generalny akt stosowania prawa, nie wywoływała skutków prawnych w stosunku do osób, które do dnia jej podjęcia nie występowały z podaniem o zgodę na zmianę obywatelstwa polskiego. Nie można przyjąć, by zezwolenie mogło dotyczyć wniosków jeszcze nie złożonych i mieć charakter generalnej zgody udzielonej na przyszłość.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Włodzimierz Ryms.

Sędziowie: Jacek Chlebny, Roman Ciągiewicz (spr.).

Protokolant: Monika Dworakowska.

Sentencja

Naczelnny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 25 lipca 2007 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 maja 2006 r. sygn. akt IV SA/Wa 2118/05 w sprawie ze skargi Krystiana T. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 6 września 2005 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego

1. oddala skargę kasacyjną,
2. zasądza na rzecz skarżącego Krystiana T. od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji kwotę 120 (słownie: sto dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie faktyczne

Wyrokiem z dnia 31 maja 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 2118/05, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił zaskarżoną decyzję i utrzymaną nią w mocy decyzję organu pierwszej instancji, w sprawie ze skargi Krystiana T. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, z dnia 6 września 2005 r., nr (...), utrzymującą w mocy decyzję Wojewody O., z dnia 26 września 2003 r., nr (...), odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Krystiana T..

Wyrok wydany został w następujących okolicznościach sprawy.

Wskazaną wyżej decyzją z dnia 26 września 2003 r., Wojewoda O., na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 z późn. zm.), rozstrzygnął wniosek Krystiana T. o stwierdzenie posiadania przez wnioskodawcę obywatelstwa polskiego. Organ pierwszej instancji ustalił, że wnioskodawca urodził się 30 marca 1955 r. w Prudniku, jako syn Joachima i Małgorzaty. Do 1967 r. mieszkał w Krapkowicach. Wówczas rodzice wnioskodawcy złożyli, w imieniu własnym i małoletniego syna Krystiana, prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego do Rady Państwa. Krystian T. wyjechał na pobyt stały do Republiki Federalnej Niemiec na podstawie wpisu do dokumentu podróży matki. Do czasu wyjazdu z Polski Krystian T. posiadał obywatelstwo polskie. Organ pierwszej instancji uznał, że wymagana przez art. 13 ustawy zgoda władzy polskiej na zmianę obywatelstwa, w stosunku do osób, które deklarowały narodowość lub pochodzenie niemieckie oraz chęć wyjazdu do RFN na pobyt stały, została wyrażona w akcie szczególnym, jakim była uchwała Rady Państwa nr 37/56, z dnia 16 maja 1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim. Otrzymanie dokumentu podróży, który był wydawany tylko i wyłącznie osobom wyjeżdżającym na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56, związane było z zezwoleniem na zmianę obywatelstwa polskiego. Według organu, Krystian T. utracił zatem obywatelstwo polskie, na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim. W odwołaniu Krystian T. podniósł, że jednym z dwóch niezbędnych warunków utraty obywatelstwa polskiego było uzyskanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w drodze indywidualnego aktu administracyjnego Rady Państwa. Takiego aktu wobec rodziców Krystiana T. nie wydano. Tym samym nie został spełniony wobec niego jeden z dwóch niezbędnych warunków utraty obywatelstwa. Indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa nie mogła zastąpić generalna uchwała Rady Państwa.

Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców zaakceptował stanowisko organu pierwszej instancji. Powołał się na przepis art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353). Przepis ten stanowi, zdaniem Prezesa, podstawę do odmowy stwierdzenia przez wojewodę posiadania obywatelstwa polskiego. Wskazał, że dla ustalenia podstawy utraty obywatelstwa polskiego miarodajne są przepisy obowiązujące w chwili zdarzenia lub czynności, na skutek których nastąpiła utrata obywatelstwa z mocy prawa lub decyzji właściwego organu. W tym przypadku chodzi o przepisy przywołanej ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim. Zdaniem Prezesa, nie budzi wątpliwości, że Krystian T. nabył wraz z rodzicami obywatelstwo niemieckie. Wynika to z art. 116 ust. 1 Konstytucji RFN oraz otrzymania przez rodziców skarżącego dokumentów wypędzonych. Wnioskodawca wpisany został do dokumentu ojca. Za najistotniejszą kwestię organ odwoławczy uznał ustalenie, czy rodzice wnioskodawcy uzyskali ze skutkiem prawnym zezwolenie, które rozciągnęło się na ich małoletnie dzieci, w tym syna Krystiana, na zmianę obywatelstwa polskiego na niemieckie. W ocenie Prezesa, podejmując uchwałę nr 37/56, Rada Państwa działała zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami. Uchwałę tę należy uznać za generalny akt stosowania prawa. Zdaniem Prezesa, w stosunku do osób, które spełniały warunki przewidziane w uchwale, nie były wydawane indywidualne zezwolenia, a jedynie przez fakt spełnienia tych warunków osoby zainteresowane uzyskiwały zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Joachim i Małgorzata T.

spełnili wszystkie przesłanki zawarte w art. 13 ust. 1 ustawy z 1962 r. o obywatelstwie polskim, tzn. uzyskali zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na niemieckie, które to zezwolenie, na mocy art. 13 ust. 2 ustawy, rozciągnęło się na małoletniego Krystiana. Tym samym utracił on obywatelstwo polskie. Zasadna jest zatem odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez wnioskodawcę.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie Krystian T. wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji i utrzymane jej w mocy decyzji Wojewody O.. Zarzucił naruszenie prawa materialnego, przez błędną wykładnię art. 13 ust. 1 w związku z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim oraz naruszenie art. 7 k.p.a. przez jego niezastosowanie, gdyż organ nie uwzględnił istotnego dla rozstrzygnięcia dowodu w postaci niemieckiego dokumentu urzędowego. Uchwała nie mogła, według skarżącego, zastępować indywidualnego aktu administracyjnego, wymaganego przepisem art. 13 ust. 1.

W odpowiedzi na skargę Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców wniósł o oddalenie skargi. Powtórzył argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że uchwała Rady Państwa nr 37/56 była aktem stosowania prawa. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, uchwała tego rodzaju mogła stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego tylko w stosunku do osób, które do daty jej podjęcia wystąpiły z wnioskiem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Skoro więc, w ocenie Sądu, uchwała nr 37/56 nie może stanowić podstawy do uznania, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego zostało skutecznie udzielone, to organy administracji winny rozważyć, czy w myśl art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r. mogła nastąpić utrata obywatelstwa polskiego, nawet przy założeniu nabycia przez skarżącego obywatelstwa niemieckiego.

Skargę kasacyjną wniósł Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców. Zaskarżył wyrok w całości. Wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi, względnie uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie. Jako podstawę skargi kasacyjnej wskazał naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię przepisu art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 10, poz. 49), w brzmieniu na dzień 1 kwietnia 1980 r. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej Prezes stwierdził, że w dacie złożenia przez rodziców skarżącego wniosku o zezwolenie na zmianę obywatelstwa obowiązywała ustawa z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim ustawa oraz uchwała nr 37/56 Rady Państwa z dnia 16 maja 1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim. Uchwała ta podjęta została pod rządami ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, która nie precyzowała trybu i formy udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Rozdział 4 ustawy przesądzał jedynie o nadaniu i utracie obywatelstwa. Rada Państwa nie była ustawą zobligowana do działania w formie aktów indywidualnych. Korzystając ze swych konstytucyjnych i ustawowych uprawnień, Rada Państwa 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 prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Uchwała ta wiązała organy administracji publicznej. W przypadku osób, które deklarowały i dokumentowały narodowość niemiecką,

Rada Państwa nie wydawała indywidualnych zezwoleń na zmianę obywatelstwa, lecz po złożeniu przez nie wniosków o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na niemieckie oraz sprawdzeniu, że spełniają warunki określone cytowaną uchwałą, osobom tym wydawano dokumenty podróży. Dokument taki uprawniał do opuszczenia terytorium Polski. Wydanie dokumentu podróży stanowiło konsekwencję udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Rodzice skarżącego uruchomili procedurę składając wnioski o zmianę obywatelstwa. Oświadczenie woli zainteresowanych zawarte we wnioskach zawierało deklarację opuszczenia terytorium Polski i udania się na stały pobyt do Republiki Federalnej Niemiec. Wniosek strony nie wymagał indywidualnej uchwały, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. Prezes podkreślił, że w innych sprawach, w których osoba wnioskująca o wydanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego nie deklarowała zamiaru wyjazdu na pobyt stały jako repatriant do Niemieckiej Republiki Demokratycznej lub Republiki Federalnej Niemiec, były wydawane indywidualne uchwały Rady Państwa, ponieważ udzielone w 1956 r. generalne zezwolenie, wywołujące swoje skutki aż do 1984 r., nie miało do nich zastosowania.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw.

Przepis art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) stanowi, że Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak pod rozwagę nieważność postępowania. Okoliczności skutkujące nieważnością postępowania, określone w art. 183 § 2 pkt 1 - 6 P.p.s.a., w niniejszej sprawie nie zostały stwierdzone.

W postępowaniu przed Sądem pierwszej instancji był stosowany przepis powołany w skardze kasacyjnej, tj. art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 z późn. zm.). Ustalenie to wynika z faktu, że wniosek o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego został złożony w trakcie obowiązywania jej przepisów, zaś na podstawie art. 17 ust. 4 tej ustawy, odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego, wynikająca z utraty obywatelstwa, jako akt deklaratoryjny, może być oparta jedynie o normy regulujące utratę obywatelstwa, obowiązujące w dacie zdarzeń skutkujących tę utratę. W tym przypadku są to przepisy art. 13 oraz art. 16 ust. 1 ustawy z 1962 r. o obywatelstwie, w brzmieniu obowiązującym w dacie złożenia podania rodziców skarżącego o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, tj. w 1967 r.

Istnieje zatem obowiązek Naczelnego Sądu Administracyjnego, merytorycznego odniesienia się do zakwestionowanej w skardze kasacyjnej wykładni przywołanego przepisu art. 13 ust.

1. Należy przypomnieć, że w myśl art. 13 ust. 1 zdanie drugie ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r., w stanie prawnym obowiązującym w 1967 r., nabycie obywatelstwa obcego pociągało za sobą utratę obywatelstwa polskiego. Według natomiast art. 13 ust. 1 zdanie pierwsze, obywatel polski mógł nabyć obywatelstwo obce jedynie za zezwoleniem właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa. Jak z tego wynika, warunkiem koniecznym (choć niewystarczającym) utraty obywatelstwa polskiego było uzyskanie zezwolenia właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa. Dodać jeszcze trzeba, iż przepis kompetencyjny, tj. art. 16 ust. 1 ustawy z 1962 r. stanowił, iż o zezwoleniu na zmianę

obywatelstwa polskiego orzekała Rada Państwa. Na mocy art. 16 ust. 2 zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego następowało na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, a zgodnie z art. 16 ust. 4 podania o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego osoby zamieszkałe w Polsce mogły wnosić do organów wewnętrznych prezydiów rad narodowych. Zespół przytoczonych norm materialnych, proceduralnych i kompetencyjnych pozwala na ocenę, iż instytucja utraty obywatelstwa polskiego i powiązana z nią instytucja uzyskiwania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego zostały w sposób oryginalny unormowane w ustawie z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim. W szczególności podkreślić trzeba, że załatwiana przez Radę Państwa, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, sprawa zezwolenia na zmianę obywatelstwa nie była sprawą rozstrzyganą w drodze decyzji administracyjnej w postępowaniu administracyjnym regulowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego (patrz: postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 1985 r., sygn. akt III SA 404/85, ONSA 1985/1/23). Wracając do uregulowania zawartego w art. 16 ust. 1 omawianej ustawy powtórzyć należy pogląd o indywidualnym charakterze zezwolenia, odnoszącego się do osoby, która o takie zezwolenie wystąpiła (patrz: uzasadnienie wyroku NSA z dnia 14 października 2005 r., sygn. akt II OSK 965/05, ONSA i wsa 2006/2/67). Podkreślić należy, że w rozpoznawanej sprawie skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego nie podziela poglądu wyrażonego w przywoływanym w uzasadnieniu skargi kasacyjnej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 stycznia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1567/05. Zanegowanie potrzeby wydania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w drodze indywidualnego aktu pozostaje stanowiskiem odosobnionym nie tylko na tle ugruntowanej, potwierdzonej także w doktrynie (patrz: glosa J. Jagielskiego do orzeczenia NSA z dnia 27 października 2005 r., sygn. akt II OSK 965/05, OSP 2006/5/64) linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale także Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (por. wyroki WSA w Warszawie z dnia 12 lipca 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 576/05, IV SA/Wa 488/05; wyrok z dnia 15 lipca 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 613/05). Naczelnny Sąd Administracyjny wielokrotnie potwierdzał, że konieczne jest wykazanie w toku postępowania administracyjnego, czy indywidualnie złożony wniosek o wydanie stosownego zezwolenia został objęty stosowną procedurą w celu jego załatwienia przez Radę Państwa. Sąd ten przypominał pogląd wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2001 r., sygn. akt II RN 56/01 (OSNAPiUS 2002/13/299), według którego zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, jako przesłanka utraty obywatelstwa polskiego, miało charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa. Indywidualny charakter zezwolenia na zmianę obywatelstwa prezentowany jest także w doktrynie (patrz: J. Jagielski "Obywatelstwo polskie", Warszawa 1998, s. 123; W Ramus "Instytucje prawa o obywatelstwie polskim", Warszawa 1980, s. 248). 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 (por. wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 1065/06, niepublikowany).

Takiego zezwolenia, w odniesieniu do skarżącego, nie stanowiła uchwała Rady Państwa nr 37/56 z dnia 16 maja 1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego

repatriantom niemieckim (niepublikowana). Uchwała ta podjęta została w czasie obowiązywania Konstytucji z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 232 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25). Nie może ona zostać uznana za akt normatywny, gdyż upoważnienie do wydania takiego aktu nie wynikało ani z Konstytucji, ani z ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Uchwała ta była zatem aktem stosowania prawa. Nie można podzielić poglądu wyrażonego w skardze kasacyjnej, że uchwała ta, jako generalny akt stosowania prawa, wywoływała skutki prawne w stosunku do osób, które do dnia jej podjęcia nie występowały z podaniem o zgodę na zmianę obywatelstwa polskiego. Nie można przyjąć, by zezwolenie mogło dotyczyć wniosków jeszcze nie złożonych i mieć charakter generalnej zgody udzielonej na przyszłość. Uchwała Rady Państwa nr 37/56 z dnia 16 maja 1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim nie stanowiła zatem zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego ze skutkiem utraty obywatelstwa polskiego, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 10, poz. 49 z późn. zm.), w stosunku do osób, które podania o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego złożyły po podjęciu uchwały (patrz: wyrok NSA z dnia 14 października 2005 r., sygn. akt II OSK 267/05, ONSA i WSA 2006/2/66).

Krystian T. nie uzyskał zgody na zmianę obywatelstwa polskiego, dlatego jego wniosek o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego powinien zostać uwzględniony. Sąd pierwszej instancji zatem, uchylając zaskarżoną decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, nie naruszył powołanego w skardze kasacyjnej przepisu ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim.

W tym stanie rzeczy, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 P.p.s.a., orzekł o oddaleniu skargi kasacyjnej.