

II OSK 1153/06 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 364699

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 29 sierpnia 2007 r.

II OSK 1153/06

TEZA aktualna

1. 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.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Włodzimierz Ryms.

Sędziowie NSA: Joanna Banasiewicz, Jacek Chlebny (spr.).

Protokolant: Marcin Sikorski.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 29 sierpnia 2007 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Sophie A. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1109/05, w sprawie ze skargi Sophie A. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 22 marca 2005 r. nr DRO.II.506/890/05-EM w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego

1) uchyla zaskarżony wyrok oraz decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 22 marca 2005 r., nr DRO.II.506/890/05-EM,

2) zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz Sophie A. kwotę 720,00 (siedemset dwadzieścia) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania, w tym 380,00 (trzysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżonym wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Sophie A. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 22 marca 2005 r. w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego.

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 Dolnośląskiego z dnia 15 lutego 2005 r. odmawiającą wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego przez skarżącą, urodzoną, jako obywatelka polska Zofia L. Organ wskazał, iż w dniu 27 listopada 1956 r. rodzice skarżącej złożyli do Rady Państwa podania o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie dla siebie oraz swoich małoletnich wówczas dzieci, w tym skarżącej, w związku z wyjazdem na pobyt stały do Izraela. Po przyjeździe do Izraela, w dniu 17 lutego 1957 r. skarżąca otrzymała obywatelstwo izraelskie. Organy administracji publicznej odmawiając stronie poświadczenia posiadania obywatelstwa polskiego wskazały, że rodzice skarżącej uzyskali zezwolenie Rady Państwa na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie na podstawie uchwały Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael. Otrzymane przez nich zezwolenie rozciągało się także na skarżącą, w związku, z czym - po nabyciu przez skarżącą obywatelstwa izraelskiego - utraciła ona obywatelstwo polskie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalając skargę wniesioną na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców również uznał, że w okolicznościach faktycznych rozpoznawanej sprawy uchwała nr 5/58 stanowiła prawnie skuteczne zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącej. Sąd podkreślił, że uchwała adresowana jest wprost do osób, które złożyły już prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i opuściły Polskę udając się na pobyt stały do Izraela. W wyroku przyjęto, że orzeczenie takie mogło dotyczyć większej ilości osób, pod warunkiem, że odnosiło się do osób, które podania do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa złożyły przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. Fakt, iż w uchwale nie wymieniono imiennie tych osób nie oznacza, że jej adresatami nie były oznaczone osoby, w tym małoletnia wówczas skarżąca.

W skardze kasacyjnej wniesionej do Naczelnego Sądu Administracyjnego strona skarżąca podniosła zarzuty:

1) naruszenia prawa materialnego poprzez:

a) błędną wykładnię art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25), zgodnie, z którą treść wniosku Prezesa Rady Ministrów w zakresie jednoznacznego wskazania osób objętych wnioskiem i termin jego przekazania do Rady Państwa nie ma znaczenia dla zachowania trybu orzekania przez Radę Państwa o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa; zdaniem strony Sąd nie uwzględnił okoliczności, że dla skutecznego wyrażenia zgody na zmianę obywatelstwa w drodze uchwały Rady Państwa nr 5/58 wymagane było, aby organ procedował na wniosek Prezesa Rady Ministrów, imiennie wskazujący na konkretną osobę ubiegającą się o zmianę obywatelstwa,

b) niezastosowanie w przedmiotowej sprawie zwyczajowej zasady prawa międzynarodowego, obowiązującej w polskim prawie na mocy przepisu art. 1 i 2 Konwencji Haskiej z dnia 12 kwietnia 1930 r. (Dz. U. Nr 47, poz. 361), zgodnie,

z którą nikt nie może być arbitralnie pozbawiony obywatelstwa;

2) naruszenia przepisów postępowania - art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 106 § 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm., dalej: p.p.s.a.), poprzez nieuwzględnienie braku dowodów na zachowanie trybu orzekania o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego, określonego w art. 13 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Strona skarżąca podniosła, że pomimo tego, iż przed wydaniem orzeczenia Sąd I instancji wezwał pełnomocnika organu do wykazania, czy stosowny wniosek Prezesa Rady Ministrów skierowany do Rady Państwa przed podjęciem uchwały nr 5/58 obejmował podanie o zmianę obywatelstwa złożone przez rodziców skarżącej, w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd nie odniósł się do nie udowodnienia przez organ tej okoliczności oraz jego wyjaśnień złożonych w tej kwestii.

Mając powyższe na uwadze strona wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz zasądzenie kosztów postępowania za obie instancje.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie.

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 skarżąca uzyskała zezwolenie władzy polskiej na zmianę obywatelstwa w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Wobec powyższego należało rozstrzygnąć, czy w czasie obowiązywania przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael (niepubl.), mogła stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącej wywołując skutek w postaci utraty przez nią obywatelstwa polskiego po nabyciu obywatelstwa izraelskiego. 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: "Zezwała 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 I instancji powołując się na tę uchwałę przyjął, iż akt ten mógł dotyczyć wielu podmiotów, pod warunkiem, że odnosił się do osób, które podania do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa złożyły przed jego podjęciem. Zdaniem Sądu okoliczność, że w uchwale Rady Państwa nie wymieniono imiennie tych osób nie oznacza, że adresatem uchwały nie były oznaczone osoby, w tym małoletnia wówczas skarżąca.

Należy zauważyć, że w świetle stanowiska przyjętego przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 października 2005 r., II OSK 965/05 (ONSAiWSA 2006/2/67), utrwalonego obecnie w orzecznictwie zarówno tego Sądu, jak i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, 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 krąg tych osób był jednostronnie określony wnioskiem (wnioskami) Prezesa Rady Ministrów, o których mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, zatem wyraźnie na konieczność wykazania w toku postępowania administracyjnego, czy indywidualnie złożony wniosek o wydanie zezwolenia został objęty stosowną procedurą przed Radą Państwa, podtrzymując wyrażane w orzecznictwie oraz doktrynie opinie, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa jest aktem stosowania prawa w sprawie dotyczącej określonej osoby. Naczelny Sąd Administracyjny powoływał się przy tym na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 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, 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). Również w doktrynie odnośnie udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa 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), zaś W. Ramus bezpośrednio 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. Należy zgodzić się z Sądem I instancji, iż okoliczność, że w uchwale Rady Państwa z 1958 r. nie wskazano imiennie osób, których ona dotyczyła, nie oznacza, że uchwała ta nie mogła mieć charakter aktu indywidualnego. 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.

W stosunku do osób, które, tak jak rodzice skarżącej, podania do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego złożyły przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r., uchwała ta mogła mieć charakter indywidualnego zezwolenia, pod warunkiem jednakże - co zostało pominięte w motywach zaskarżonego wyroku - 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. W takich sytuacjach zadanie organów administracji polega na wyjaśnieniu, czy podania osób, które dotyczyły zezwolenia na zmianę obywatelstwa były objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów przekazanym Radzie Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r., czy wreszcie podać

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. W rozpoznawanej sprawie Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców ustalił zaś jedynie, że rodzice skarżącej wystąpili w jej imieniu do Rady Państwa z wnioskiem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa przed wydaniem omawianej uchwały, a następnie rodzina skarżącej opuściła Polskę, po czym w 1957 r. uzyskała ona obywatelstwo izraelskie. Ustalenia te należy uznać za niewystarczające dla rozstrzygnięcia sprawy.

Reasumując - należało przyjąć, iż warunek wydania indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa, spełnienie, którego pozwoliłoby oddalić zarzuty strony dotyczące arbitralnego pozbawienia obywatelstwa, jest spełniony wówczas, jeżeli wniosek Prezesa Rady Ministrów, przedłożony następnie Radzie Państwa, obejmował również podanie złożone w imieniu strony skarżącej. Bez wyjaśnienia i rozważenia tych okoliczności nie można stwierdzić, iż skarżąca utraciła obywatelstwo polskie, a wobec tego decyzje w tej sprawie zostały wydane z naruszeniem art. 11 i art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Odnosząc się do wskazanych w skardze kasacyjnej zarzutów naruszenia przepisów postępowania należy przypomnieć, że istotą postępowania sądownoadministracyjnego jest kontrola zgodności z prawem (legalności) zaskarżonych aktów i czynności administracyjnych, która obejmuje stan faktyczny i prawny sprawy istniejący w dniu podjęcia zaskarżonego aktu administracyjnego. Na gruncie p.p.s.a., co do zasady, wykluczona jest, zatem możliwość dokonywania przez Sąd Administracyjny nowych ustaleń w sprawie. Postępowanie dowodowe przed Sądem Administracyjnym i w konsekwencji dokonywanie przez ten sąd ustaleń faktycznych jest dopuszczalne w zakresie uzasadnionym celami postępowania sądownoadministracyjnego i powinno umożliwiać sądowi dokonywanie ustaleń, które będą stanowiły podstawę oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji (art. 106 § 3 p.p.s.a.). Celem postępowania dowodowego przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym nie jest ustalenie stanu faktycznego sprawy, lecz ocena, czy właściwe w sprawie organy ustaliły stan faktyczny sprawy zgodnie z regułami obowiązującymi w procedurze administracyjnej (wyrok NSA z dnia 6 października 2005 r., II GSK 164/05, ONSAiWSA 2006/2/45). Oznacza to, że Sąd, co do zasady, nie może dokonywać ustaleń, które mogłyby służyć merytorycznemu rozstrzygnięciu sprawy załatwionej zaskarżoną decyzją. W sytuacji, kiedy zachodzi potrzeba dokonania tego typu ustaleń, Sąd powinien uchylić zaskarżoną decyzję i wskazać organowi, w jakim zakresie postępowanie dowodowe powinno zostać uzupełnione. Taki przypadek miał miejsce w rozpoznawanej sprawie - braki w materiale dowodowym, które z uwagi na ograniczony zakres postępowania dowodowego prowadzonego na mocy art. 106 § 3 p.p.s.a. nie mogły zostać uzupełnione w postępowaniu przed Sądem Administracyjnym, uzasadniały uwzględnienie skargi i uchylenie zaskarżonej decyzji w celu przeprowadzenia uzupełniającego postępowania wyjaśniającego w przedmiocie złożonego przez rodziców skarżącej wniosku o zezwolenie na zmianę obywatelstwa.

Odnosząc się do zarzutu arbitralnego pozbawienia obywatelstwa, postawionego w oparciu o art. 1 i 2 Konwencji w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie oraz protokołu dotyczącego przypadku bezpaństwowości, podpisanych w

Hadze dnia 12 kwietnia 1930 r. (Dz. U. z 1937 r. Nr 47, poz. 361), należy stwierdzić, iż zgodnie z art. 1 Konwencji, każde państwo władne jest określić w swym ustawodawstwie, kto jest jego obywatelem, ustawodawstwo to winno być przyjęte przez inne Państwa, byleby było zgodne z umowami międzynarodowymi, zwyczajem międzynarodowym i zasadami prawnymi ogólnie uznanymi w przedmiocie obywatelstwa. Zgodnie zaś z art. 2 Konwencji, wszelka kwestia, dotycząca tego, czy ktoś posiada obywatelstwo danego Państwa, winna być rozstrzygnięta zgodnie z ustawodawstwem tego Państwa. Należy zauważyć, że celem Konwencji - co wynika z preambuły tego aktu - jest doprowadzenie do przyjęcia przez państwa, które do niej przystąpiły, takich regulacji, które zapewniałyby każdej osobie posiadanie tylko jednego obywatelstwa i doprowadziłyby do zniesienia zarówno przypadków bezpaństwowości, jak i podwójnego obywatelstwa. Konwencja nie wyklucza ponadto możliwości utraty posiadanego obywatelstwa, pod pewnym warunkami, których spełnienie wyłącza zarzut arbitralnego pozbawienia obywatelstwa. W świetle art. 7 Konwencji, pozwolenie na ekspatriację, o ile jest ono przewidziane przez dane ustawodawstwo, pociąga za sobą utratę obywatelstwa tego Państwa, którego udzieliło, jedynie o ile posiadacz pozwolenia ma już inne obywatelstwo, w przeciwnym zaś razie, tylko od chwili, kiedy uzyskuje nowe. Taki przypadek może mieć miejsce w rozpoznawanej sprawie - ewentualną utratę obywatelstwa polskiego przez skarżącą należy powiązać nie tylko ze skutecznym zezwoleniem właściwego organu państwa (Rady Państwa) - co należy wyjaśnić w toku ponownego rozpoznania sprawy, ale również z faktem nabycia przez nią obywatelstwa izraelskiego.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 188 p.p.s.a., miał podstawy do uchylenia zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zaś na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) p.p.s.a., w związku z naruszeniem art. 13 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. - do uchylenia decyzji Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców. W toku ponownego rozpoznania sprawy konieczne jest wyjaśnienie tych wszystkich okoliczności, które mogą stanowić podstawę ustalenia, czy podanie dotyczące zezwolenia na zmianę obywatelstwa rodziców skarżącej, obejmujące również stronę, zostało przedstawione Radzie Państwa i czy Rada Państwa podejmując uchwałę w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa, zezwoleniem tym objęła także skarżącą.

Uwzględnienie przez Naczelny Sąd Administracyjny, po uchyleniu zaskarżonego wyroku, również skargi zobowiązywało do rozstrzygnięcia nie tylko o kosztach postępowania kasacyjnego - na podstawie art. 203 pkt 1 p.p.s.a., ale również o kosztach postępowania przed Sądem I instancji (art. 200 w zw. z art. 188 i art. 193 p.p.s.a.). Z uwagi na to, że z dniem 20 lipca 2007 r., na mocy art. 2 ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 120, poz. 818), zadania Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców w sprawach dotyczących obywatelstwa przejął minister właściwy do spraw wewnętrznych, Naczelny Sąd Administracyjny kosztami postępowania w rozpoznawanej sprawie obciążył Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Mając powyższe na uwadze, należało orzec jak w sentencji.