

II OSK 48/07 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 470859

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 20 lutego 2008 r.

II OSK 48/07

TEZA aktualna

Nie można podzielić poglądu wyrażonego w zaskarżonym wyroku, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa może być udzielone w formie generalnego aktu. Ustawa nie określiła co prawda szczególnych wymagań co do formy orzeczeń Rady Państwa w tych sprawach, ale w świetle dotychczasowego orzecznictwa należy przyjąć, że orzeczenie Rady Państwa o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa w formie uchwały mogło dotyczyć większej liczby osób pod warunkiem wszakże, iż odnosiło się do oznaczonych osób, których podania były w toku rozpoznania przez Radę Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. Sam fakt, że w uchwale nie wymieniono tych osób, nie oznacza, że adresatem uchwały w tej części nie były oznaczone osoby.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Włodzimierz Ryms (spr.).

Sędziowie NSA: Jacek Chlebny, Jerzy Solarski.

Protokolant: Andżelika Borek.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 20 lutego 2008 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Feli Y. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 września 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1510/06 w sprawie ze skargi Feli Y. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 7 czerwca 2006 r., nr (...) w przedmiocie obywatelstwa polskiego:

1. uchyla zaskarżony wyrok;
2. uchyla decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 7 czerwca 2006 r.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 28 września 2006 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Feli Y. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 7 czerwca 2006 r. utrzymującą w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 5 stycznia 2006 r. w przedmiocie odmowy poświadczenia obywatelstwa polskiego.

W uzasadnieniu wyroku sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy. Decyzją z dnia 7 czerwca 2006 r. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 5 stycznia 2006 r., którą odmówiono potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Felę Y. (poprzednio Fela B., ur. dnia 16 sierpnia 1946 r. jako obywatelka polska). Organ drugiej instancji wskazał, że w dniu 26 stycznia 1956 r. matka skarżącej wystąpiła do Rady Państwa z wnioskiem o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem do Izraela, a w dniu 26 stycznia 1957 r. ojciec skarżącej wystąpił z takim wnioskiem. W 1957 r. małoletnia skarżąca wraz z rodzicami wyjechała do Izraela, gdzie nabyła obywatelstwo tego państwa. Zdaniem organu, warunek uzyskania zezwolenie na zmianę obywatelstwa został spełniony, ponieważ w rozpoznawanej sprawie miała zastosowanie uchwała 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, która stanowiła generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie. Sam fakt spełnienia warunków, przewidzianych w uchwale powodował, że osoby zainteresowane, a do takich zaliczała się skarżąca, uzyskiwały zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie. Natomiast ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.) nie zawierała regulacji w zakresie trybu i formy wydawania przez Radę Państwa zezwoleń w przedmiocie zmiany obywatelstwa polskiego na obce.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podzielił stanowisko organu drugiej instancji, gdyż w przypadku skarżącej wystąpiły obie przesłanki utraty obywatelstwa polskiego, o których mowa w art. 11 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Do podań rodziców skarżącej, złożonych w styczniu 1956 r. i w styczniu 1957 r. miała zastosowanie uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r., będąca aktem stosowania prawa i stanowiąca generalne pod względem podmiotowy, zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, przez osoby, które opuszczały Polskę, w celu wyjazdu na stałe do Izraela. Sąd stanął na stanowisku, iż uchwała ta odnosi się wprost zarówno do osób, które złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i opuściły Polskę, udając się na stały pobyt do Izraela przed podjęciem tej uchwały, jak i do osób, które złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i opuściły Polskę, udając się na stały pobyt do Izraela, po podjęciu powołanej uchwały. Ponadto uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. została podjęta na wniosek Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1957 r., który stanowił wniosek od którym mowa w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, zatem uchwała ta stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącej z polskiego na izraelskie.

W skardze kasacyjnej od tego wyroku skarżąca zarzuciła naruszenie art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 1 i 5 oraz art. 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim przez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że spełnione zostały przez nią przesłanki utraty obywatelstwa polskiego. Zdaniem skarżącej zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego powinno stanowić akt indywidualny, jednostkowy, skierowany do określonego adresata. Rada Państwa nie była władna, w drodze uchwały, jako aktu niższego rzędu, zmienić bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o

obywatelstwie polskim, precyzyjnie określających tryb postępowania przy zmianie obywatelstwa polskiego na obce. Ponadto podania rodziców skarżącej nie były objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1957 r., zatem uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom, które deklarowały zamiar wyjazdu na pobyt stały do Izraela. Przytaczając takie podstawy kasacyjne skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku, a także decyzji organów obu instancji oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

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. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż rozpoznając sprawę w przedmiocie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez określoną osobę, 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.), trzeba odnieść się do zdarzeń, których skutkiem jest nabycie i utrata obywatelstwa polskiego. Zdarzeniem, które w ocenie organów i sądu spowodowało utratę obywatelstwa polskiego przez skarżącą, było wystąpienie rodziców skarżącej o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w związku z wyjazdem do Izraela i 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, a także uzyskanie obywatelstwa izraelskiego. Wobec powyższego wymaga rozstrzygnięcia, czy w czasie obowiązywania przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, powołana uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. mogła stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącej, wywołując skutek w postaci utraty przez skarżącą 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 tej ustawy, o utracie obywatelstwa polskiego orzeka Rada Państwa, orzeczenie o utracie obywatelstwa polskiego następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a ogłoszenie takiego orzeczenia w Monitorze Polskim zastępuje doręczenie orzeczenia. 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 "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 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 sprawa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa jest załatwiana przez Radę Państwa. Nie budzi obecnie wątpliwości, 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 (postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 1985 r., III SA 404/85, ONSA 1985, z. 1, poz. 23). Oznacza to, że ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim 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, z. 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 zezwoleniu 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 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, jak podniesiono powyżej, 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 na grunt rozpoznawanej sprawy należy zauważyć, że zasadniczy problem sprowadza się do oceny, czy omawiana uchwała Rady Państwa w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael może być uznana za zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącej 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". Sąd I instancji, powołując się na tę uchwałę przyjął, że był to akt stosowania prawa, który stanowił generalne zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael w stosunku do osób, które w dacie podjęcia uchwały opuściły już Polskę, a wcześniej złożyły wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. W rozpoznawanej sprawie zostało zaś ustalone, że rodzice skarżącej w dniach 26 stycznia 1956 r. (matka skarżącej) i 26 stycznia 1957 r. (ojciec skarżącej) złożyli podania do Rady Państwa z prośbą o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w związku z wyjazdem na stałe do Izraela, która to prośba obejmowała także małoletnią wówczas skarżącą, a następnie, w 1957 r., uzyskali obywatelstwo izraelskie.

O ile należy w pełni podzielić pogląd wyrażony w powołanym powyżej wyroku NSA z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05, iż 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 daty jej podjęcia nie występowały o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, gdyż nie sposób mówić o udzieleniu zezwolenia osobie, która o takie zezwolenie nie występowała, to stanowiska takiego nie można wprost odnieść do sytuacji, gdy podania do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, tak jak w rozpoznawanej sprawie, zostały złożone w 1956 r. i 1957 r., a więc przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r.

W takim przypadku konieczne jest rozważenie, czy uchwała ta nie stanowiła prawnie skutecznego zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które o takie zezwolenie wystąpiły. Należy zwrócić uwagę, iż uchwała odnosi się wprost do osób, które złożyły już prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i opuściły Polskę udając się na stały pobyt do Izraela. To, że w tekście samej uchwały nie wymienia się z imienia i nazwiska tych osób nie przesądza o tym, że uchwała w tym zakresie nie ma charakteru indywidualnego i konkretnego, jeżeli okazałoby się, że krąg tych osób był jednoznacznie określony wnioskiem (wnioskami) Prezesa Rady Ministrów, o którym mowa, w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Nie można z góry przyjąć założenia, że uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie stanowiła orzeczenia Rady Państwa o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego. Nie można jednak podzielić poglądu wyrażonego w zaskarżonym wyroku, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa może być udzielone w formie generalnego aktu. Ustawa nie określiła co prawda szczególnych wymagań co do formy orzeczeń Rady Państwa w tych sprawach, ale w świetle dotychczasowego orzecznictwa należy przyjąć, że orzeczenie Rady Państwa o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa w formie uchwały mogło dotyczyć większej liczby osób pod warunkiem wszakże, iż odnosiło się do oznaczonych osób, których podania były w toku

rozpoznania przez Radę Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. Sam fakt, że w uchwale nie wymieniono tych osób, nie oznacza, że adresatem uchwały w tej części nie były oznaczone osoby.

W rozpoznawanej sprawie zasadnicze znaczenie miało więc to, czy organy administracji w pełni wyjaśniły, czy podania rodziców skarżącej o zezwolenie na zmianę obywatelstwa zostały objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów, czy zostały przekazane Radzie Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r., czy wreszcie podań 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. Z tego względu przyjęcie przez sąd, iż wniosek Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1957 r. kierowany do Rady Państwa, o powzięcie uchwały w sprawie ogólnego udzielenia obywatelom polskim zezwolenia na zmianę obywatelstwa, był wnioskiem, o którym mowa w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, a co za tym idzie podania rodziców skarżącej objęte były wnioskiem Prezesa Rady Ministrów, stanowiło niedopuszczalne ustalenie stanu faktycznego sprawy przez sąd pierwszej instancji we własnym zakresie. Ocena legalności zaskarżonej decyzji przez sąd administracyjny nie może polegać na dokonaniu przez sąd własnych ustaleń faktycznych, co do okoliczności, których nie wyjaśniły organy administracji.

Niezależnie zatem od stwierdzenia, że w rozpoznawanej sprawie sąd ocenił materiał dowodowy w zakresie szerszym, niż uczyniły to właściwe w sprawie organy administracji publicznej, należy zauważyć, że przyjęte przez sąd stanowisko, powinno skutkować uchyleniem zaskarżonej decyzji, z uwagi na to, że w istocie rzeczy organy nie miały wystarczających podstaw do przyjęcia, że w tej w sprawie został spełniony warunek dotyczący skarżącej, wydania indywidualnego zezwolenia Rady Państwa na zmianę obywatelstwa. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w takiej sytuacji sąd I instancji miał podstawy do uwzględnienia skargi i uchylenia zaskarżonej decyzji w celu przeprowadzenia uzupełniającego postępowania wyjaśniającego w przedmiocie toku rozpatrywania złożonych przez rodziców skarżącej wniosków o zezwolenie na zmianę obywatelstwa.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok i rozpoznał skargę 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.).

Rozpoznając skargę Feli Y. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 7 czerwca 2006 r., Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, co uzasadnia jej uchylenie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W toku ponownego rozpoznania sprawy konieczne jest wyjaśnienie tych wszystkich okoliczności, które mogą stanowić podstawę ustalenia, czy podania dotyczące zezwolenia na zmianę obywatelstwa rodziców skarżącej, obejmujące również skarżącą, zostały przedstawione Radzie Państwa i były w toku rozpoznawania przez Radę Państwa przed podjęciem uchwały nr 5/58 w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa, a więc czy zezwolenie to objęło także skarżącą.

O zwrocie kosztów postępowania od organu na rzecz skarżącej Naczelny Sąd

Administracyjny orzekł na podstawie art. 203 pkt 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz art. 200 w związku z art. 193 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Koszty te obejmują zwrot kosztów postępowania sądowego, w tym postępowania kasacyjnego.

Mając powyższe na uwadze, należało orzec jak w sentencji.