

II OSK 661/07 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 1252144

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 25 czerwca 2008 r.

II OSK 661/07

TEZA aktualna

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim obywatel polski mógł nabyć obywatelstwo obce jedynie po uzyskaniu zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa. W myśl natomiast art. 11 ust. 5 tej ustawy nabycie obywatelstwa obcego zgodnie z ust. 1-4 pociągało za sobą utratę obywatelstwa polskiego. Organem właściwym do orzekania o utracie obywatelstwa polskiego była Rada Państwa (art. 13 ust. 1 ustawy), która działała w tym zakresie na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 13 ust. 2 ustawy). Szczegółowe zasady i tryb orzekania przez Radę Państwa w sprawach o zezwolenie na zmianę obywatelstwa nie zostały nigdy uregulowane w żadnym akcie normatywnym. W ówczesnie obowiązującym porządku prawnym nie było też podstaw do wydania przez Radę Państwa takiego aktu normatywnego o charakterze wykonawczym. 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.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Stahl.

Sędziowie NSA: Zofia Flasińska (spr.), Ludwik Żukowski.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 25 czerwca 2008 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej J.W. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 stycznia 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 2107/06 w sprawie ze skargi J.W. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia (...) września 2006 r. nr (...) w przedmiocie odmowy wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego

- 1.** uchyla zaskarżony wyrok,
- 2.** uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję I instancji,
- 3.** zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz J.W. kwotę 720 (siedemset dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Wyrokiem z dnia 23 stycznia 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 2107/06 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę J.W. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia (...) września 2006 r. nr (...) w przedmiocie odmowy wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego.

W sprawie ustalono, że J.W., urodzony w dniu 15 lipca 1949 r. w D., będący obywatelem polskim, wraz z rodzicami wyjechał na stałe do Izraela. Uprzednio w dniu 18 kwietnia 1957 r. jego rodzice wystąpili do Rady Państwa o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem na stałe do Państwa Izrael. Otrzymali oni dokumenty podróży a małoletni wówczas J.W. został wpisany do dokumentu podróży matki B.W., z domu M. J.W. w dniu 17 czerwca 1957 r. nabył obywatelstwo izraelskie.

Sąd I instancji uznał, iż stan faktyczny w sprawie będącej przedmiotem niniejszego rozpoznania winien być oceniony w świetle przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25).

W myśl art. 11 ust. 1 powołanej ustawy, obywatel polski mógł nabyć obywatelstwo obce jedynie po uzyskaniu zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa, zaś nabycie obywatelstwa obcego pociąga za sobą utratę obywatelstwa polskiego (ust. 5). A zatem należało ustalić czy rodzice skarżącego uzyskali zezwolenie na zmianę obywatelstwa w rozumieniu art. 11 ust. 1 powołanej ustawy.

W ocenie Sądu I instancji, takim zezwoleniem była uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. Nr 5/58 w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael. Z jej treści wynika, że została ona podjęta na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy., a jej adresatem były osoby, które opuściły bądź opuszczają obszar PRL udając się na pobyt stały do państwa Izrael i złożyły lub złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Krąg tych osób nie został określony z imienia i nazwiska, co oznacza, iż przedmiotowe zezwolenie nie musiało mieć charakteru indywidualnego. Wymóg indywidualności zezwolenia nie wynika ani z treści powołanej uchwały Rady Państwa, ani też z brzmienia przepisów wówczas obowiązującej ustawy o obywatelstwie.

Procedura wszczynana przez osoby zainteresowane opuszczeniem Polski i wyjazdem na stałe do Izraela kończyła się utratą obywatelstwa, o ile osoby te występowały ze stosownymi podaniami do Rady Państwa. W niniejszej sprawie stosowne podania rodzice skarżącego złożyli w dniu 18 kwietnia 1957 r.

Sąd uznał, iż uchwała Rady Państwa nr 5/58 stanowiła "generalny akt stosowania prawa" wydany przez Radę Państwa w zakresie przysługujących jej kompetencji. Akt ten stanowił generalne, pod względem podmiotowym, zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego przez osoby, które opuszczały Polskę, w celu wyjazdu na stałe do Izraela, o ile wyraziły one chęć zmiany obywatelstwa.

Sąd miał przy tym na względzie treść wniosku Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1957 r. Nr D.III/4/70/57 - kierowanego do Rady Państwa, w którym powołując się na art. 13 ust. 2 ustawy o obywatelstwie, wnosi on o podjęcie uchwały w sprawie ogólnego udzielenia obywatelom polskim, którzy opuścili względnie opuszczają teren PRL udając się na pobyt stały do państwa Izrael-zezwoleń na zmianę obywatelstwa.

W następstwie tego właśnie wniosku została podjęta omawiana uchwała, a jej treść jedynie nieznacznie odbiega od projektu, jaki zaproponował Prezes Rady Ministrów. Wniosek Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1957 r. był zatem wnioskiem, o którym mowa w art. 13

ust. 2 ustawy, a z jego treści wynika, że podobnie jak uchwała Rady Państwa Nr 5/58 miał on charakter generalny w tym sensie, że nie wymieniał z imienia i nazwiska osób, których dotyczył.

Na powyższy wyrok skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego wywiódł J.W. reprezentowany przez pełnomocnika wnosząc o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm prawem przepisanych. Zaskarżonemu rozstrzygnięciu zarzucono naruszenie art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 1 i 5 oraz art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U.1951, Nr 4, poz. 25) przez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że spełnione zostały przesłanki utraty przez J.W. obywatelstwa polskiego, gdyż uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego przez rodziców skarżącego w związku z ich wyjazdem na pobyt stały do Izraela.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, iż nie można zgodzić się ze stanowiskiem Sądu odnośnie oceny charakteru prawnego uchwały Rady Państwa nr 5/58 i jej prawnej skuteczności w zakresie udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do obywateli polskich wyjeżdżających na pobyt stały do Izraela. Taki charakter upodabnia bowiem uchwałę Rady Państwa do aktu stanowienia prawa. Dopuszcza możliwość określania na podstawie uchwały sytuacji prawnej podmiotów na przyszłość tj. po dniu wydania uchwały, bez określenia końcowych granic jej obowiązywania.

Natomiast Rada Państwa nigdy nie posiadała uprawnienia do uchwalania powszechnie obowiązującego prawa. Zgodnie z Konstytucją PRL z dnia 22 lipca 1952 r. kompetencja ta przysługiwała wyłącznie Sejmowi (art. 15 Konstytucji PRL). Rada Państwa była obok Sejmu naczelnym organem władzy państwowej o ściśle określonych uprawnieniach. Do tych kompetencji należało również uprawnienie do orzekania w przedmiocie nadania i utraty obywatelstwa polskiego (art. 13 ust. 1 ustawy z 1951 r. w zw. z 25 ust. 1 pkt 11 Konstytucji PRL). Przy czym orzeczenie Rady Państwa o utracie obywatelstwa polskiego następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 13 ust. 2). Ani Konstytucja PRL ani ówczesnie obowiązująca ustawa o obywatelstwie polskim nie przewidywała dla Rady Państwa upoważnienia do wydawania aktów normatywnych o charakterze generalnym regulujących kwestie obywatelstwa polskiego, w szczególności takim przepisem nie był art. 13 ustawy. Ze względu na rangę określenie przesłanek oraz trybu nabycia i utraty obywatelstwa powinno należeć do materii konstytucyjnej i ustawowej. Nie jest możliwe regulowanie tego zagadnienia aktem niższej rangi, wydanym bez upoważnienia ustawowego, a w dodatku niepublikowanym.

Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim nie wskazywała w jakiej formie i w jakim trybie rozpatrywana jest przez Radę Państwa sprawa zezwolenia na zmianę obywatelstwa, ale przewidywała, że kompetencja w przedmiocie nadania i utraty obywatelstwa polskiego należy do Rady Państwa a orzeczenie Rady Państwa o utracie obywatelstwa polskiego następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów. W opinii strony skarżącej, w trakcie prowadzonego postępowania nie zostało ustalone, czy skarżący i jego rodzice zostali wskazani we wniosku Prezesa Rady Ministrów skierowanego do Rady Państwa, czy wniosek i podania rodziców zostały przekazane Radzie Państwa przed podjęciem uchwały z 23 stycznia 1958 r., czy wreszcie uchwała odnosiła się konkretnie do skarżącego i jego rodziców w części zezwalającej na zmianę obywatelstwa polskiego w

związku z ich wyjazdem do Izraela. Tylko spełnienie wymienionych przesłanek, zdaniem skarżącego, i to we wskazanej wyżej kolejności oznaczało zezwolenie na zmianę obywatelstwa w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy z 1951 r. skutkujące utratą polskiego obywatelstwa z chwilą nabycia obywatelstwa obcego. Przywołana uchwała nie mogła stanowić samodzielnie zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy.

W bezspornych okolicznościach faktycznych tej sprawy spór prawny sprowadza 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), a w szczególności, czy w czasie obowiązywania przepisów tej ustawy takie zezwolenie mogła stanowić uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nr 5/58, wywołując skutek w postaci utraty przez J.W. obywatelstwa polskiego.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 powołanej ustawy obywatel polski mógł nabyć obywatelstwo obce jedynie po uzyskaniu zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa. W myśl natomiast art. 11 ust. 5 tej ustawy nabycie obywatelstwa obcego zgodnie z ust. 1-4 pociągało za sobą utratę obywatelstwa polskiego. Organem właściwym do orzekania o utracie obywatelstwa polskiego była Rada Państwa (art. 13 ust. 1 ustawy), która działała w tym zakresie na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 13 ust. 2 ustawy).

Szczegółowe zasady i tryb orzekania przez Radę Państwa w sprawach o zezwolenie na zmianę obywatelstwa nie zostały nigdy uregulowane w żadnym akcie normatywnym. W ówczesnie obowiązującym porządku prawnym nie było też podstaw do wydania przez Radę Państwa takiego aktu normatywnego o charakterze wykonawczym. 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 (S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PWN 1964, str. 282). Ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. nie zawierała przepisu upoważniającego Radę Państwa do wydania aktu normatywnego wykonawczego, dlatego należy uznać, że zasady i tryb załatwiania spraw o zezwolenie na zmianę obywatelstwa określone zostały wyłącznie w tej ustawie.

Powołana ustawa nie wskazywała w jakiej formie i w jakim trybie postępowania jest załatwiana przez Radę Państwa sprawa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Obecnie nie budzi 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. z 1928 r. 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 z 1985 r., z. 1, poz. 23).

W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego powinno zostać wydane w drodze indywidualnego aktu stosowania prawa (zob. wyrok NSA z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05, publ. ONSAiWSA 2006/2/66, wyrok NSA z dnia 27 października 2005 r., II OSK 1001/05, publ. Palestra

2006/7-8/290, wyroki WSA w Warszawie z dnia 12 lipca 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 576/05 i IV SA/Wa 488/05, wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 lipca 2005 r., IV SA/Wa 613/05, niepubl.). W wyroku z dnia 17 września 2001 r., III RN 56/01 (OSNAPiUS z 2002 r. Nr 13, poz. 299) również Sąd Najwyższy uznał, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, jako przesłanka utraty tego obywatelstwa, musi mieć charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa. Podobne stanowisko, co do indywidualnego charakteru zezwolenia udzielanego przez Radę Państwa na zmianę obywatelstwa jest prezentowane w doktrynie prawa administracyjnego (J. Jagielski, Obywatelstwo polskie, Warszawa 1998, str. 123; glosa J. Jagielskiego do orzeczenia NSA z dnia 27 października 2005 r., II OSK 965/05, opubl.: OSP 2006/5/64, W. Ramus, Instytucje prawa o obywatelstwie polskim, Warszawa 1980, str. 248).

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, iż wobec braku szczegółowej regulacji ustawowej oraz przepisów wykonawczych dotyczących zasad i trybu udzielania przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa możliwe było udzielenie takiego zezwolenia w drodze uchwały tego organu, będącej indywidualnym aktem stosowania prawa, czyli aktem wydanym po rozpoznaniu wniosku konkretnej osoby o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. W przedmiotowej sprawie rodzice skarżącego w dniu 18 kwietnia 1957 r. 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 ich małoletniego syna, a następnie w dniu 17 czerwca 1957 r. uzyskali obywatelstwo izraelskie. Dla rozstrzygnięcia tej sprawy istotne znaczenie ma wobec tego to, czy uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. miała charakter generalny, czy też można uznać ją pod pewnymi warunkami za akt stosowania prawa o charakterze indywidualnym, stanowiący skuteczne zezwolenie na zmianę obywatelstwa w rozumieniu w art. 13 ust. 1 i 2 ustawy udzielone osobom (takim jak skarżący), które złożyły wnioski o zmianę obywatelstwa przed jej wydaniem.

W uchwale tej Rada Państwa postanawiała: "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". W akcie tym nie zostały więc wymienione dane personalne osób, którym udzielono przedmiotowego zezwolenia. 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 wszystkich osób, które złożyły wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa.

Ze stanowiskiem tym nie można się zgodzić. Należy zwrócić uwagę, iż powołana uchwała odnosi się w pierwszej kolejności do grupy 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 o obywatelstwie polskim z 1951 r. 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, iż odnosiło się do oznaczonych osób, których

podania były rozpoznawane przez Radę Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r.

Obowiązkiem organów rozpoznających tą sprawę było więc ustalenie czy podania rodziców skarżącej o zezwolenie na zmianę obywatelstwa zostały objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów oraz czy zostały one przekazane Radzie Państwa przed podjęciem uchwały nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. Jedynie ustalenie tych okoliczności uprawniało organy do stwierdzenia, iż podań również tych osób dotyczyła uchwała nr 5/58 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 wskazane powyżej okoliczności nie były przez organy administracji w ogóle rozważane.

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., zwana dalej p.p.s.a.) uchylił zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zaś na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c powołanej ustawy, w związku z naruszeniem art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. - uchylił decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia (...) września 2006 r. i poprzedzająca ją decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 lipca 2006 r.

Ponownie rozpoznając przedmiotową sprawę organ II instancji powinien wyjaśnić te wszystkie okoliczności, które mogą stanowić podstawę ustalenia, czy podanie dotyczące zezwolenia na zmianę obywatelstwa rodziców skarżącego, obejmujące również małoletniego wówczas J.W., zostało przedstawione Radzie Państwa i organ ten, podejmując uchwałę w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa, objął ją także tym zezwoleniem.

Mając na uwadze powyższe Sąd orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 203 pkt 1 ustawy p.p.s.a., zaś o kosztach postępowania przed Sądem I instancji - na podstawie art. 200 w zw. z art. 188 ustawy 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.