

II OSK 1440/07 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 526237

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 24 listopada 2008 r.

II OSK 1440/07

TEZA aktualna

Zezwolenie na zmianę obywatelstwa nie mogło być udzielone w formie generalnego aktu. Ustawa nie określiła co prawda szczególnych wymagań co do formy orzeczeń Rady Państwa w tych sprawach, ale 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, iż adresatem uchwały w tej części nie były oznaczone osoby.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Włodzimierz Ryms.

Sędziowie; NSA Jacek Chlebny (spr.), WSA Leszek Kamiński.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 24 listopada 2008 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej I. C. B. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 czerwca 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 826/07 w sprawie ze skargi I. C. B. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia (...) marca 2007 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego

- 1.** uchyla zaskarżony wyrok,
- 2.** uchyla zaskarżoną decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia (...) marca 2007 r.,
- 3.** zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz skarżącej I. C. B. kwotę 720 (siedemset dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania w tym 380 (trzysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie faktyczne

Wyrokiem z dnia 15 czerwca 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 826/07 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę I.C.B. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia (...) marca 2007 r. nr (...) w przedmiocie odmowy

stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego.

Sąd pierwszej instancji przedstawiając w uzasadnieniu orzeczenia stan sprawy podał, że powołaną wyżej decyzją uchylona została w całości decyzja Wojewody Dolnośląskiego z dnia (...) marca 2004 r., którą organ ten stwierdził, iż składająca wniosek utraciła obywatelstwo polskie i jednocześnie odmówiono stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez I. C. B. W sprawie ustalono, że I.C.B. (uprzednio H. S.), urodzona (...) grudnia 1947 r. jako obywatelka polska wraz z rodzicami wyjechała na stałe do Izraela. W dniu 4 stycznia 1957 r. jej rodzice wystąpili do Rady Państwa o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa Polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem na stałe do Państwa Izrael. Rodzice składającej wniosek otrzymali dokumenty podróży serii DA nr (...) i DA (...), natomiast małoletnia córka została wpisana do dokumentu podróży matki. I.C.B. po przyjeździe do Izraela nabyła obywatelstwo tego państwa w dniu 22 marca 1957 r. W ocenie organu spełniony został wymagany warunek zmiany obywatelstwa, jakim było uzyskanie zezwolenia w tym zakresie, gdyż zostało ono wyrażone uchwałą Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalając skargę stwierdził, że 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 (Dz. U. Nr 4, poz. 250). Do podań rodziców skarżącej złożonych w styczniu 1957 r. miała zastosowanie uchwała Nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r., będąca aktem stosowania prawa. Sąd stanął na stanowisku, że uchwała odnosi się wprost do osób, które złożyły już prośbę na zmianę obywatelstwa polskiego i opuściły Polskę, udając się na pobyt stały do Izraela. Nie było równocześnie potrzebne wyjaśnienie kwestii, czy podanie rodziców skarżącej zostało przedłożone Radzie Państwa przez Prezesa Rady Ministrów, albowiem, w ocenie Sądu pierwszej instancji, uchwała Rady Państwa Nr 5/58 stanowiła skuteczne zezwolenie na zmianę obywatelstwa wnioskodawców, o czym świadczy fakt, iż uzyskali oni długo oczekiwane dokumenty podróży. Pozwoliły im one opuścić terytorium Polski, a o ich otrzymanie ubiegali się od 1949 r.

W skardze kasacyjnej od tego wyroku skarżąca zarzuciła naruszenie art. 11 ust. 1, 2 i 5 oraz art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim przez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że uchwała Rady Państwa nr 5/58 stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa I.C.B. i jej rodziców. Zdaniem skarżącej, Rada Państwa nigdy nie posiadała uprawnień do uchwalania powszechnie obowiązującego prawa. Konstytucja PRL ani ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim nie przewidywały dla Rady Państwa upoważnienia do wydawania aktów normatywnych o charakterze generalnym, regulującym kwestie obywatelstwa polskiego. Oznacza to, że uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie mogła stanowić generalnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom, które deklarowały zamiar wyjazdu na pobyt stały do Izraela. W trakcie postępowania administracyjnego nie odnaleziono jednoznacznych dowodów potwierdzających fakt przekazania Radzie Państwa przez Prezesa Rady Ministrów wniosków rodziców skarżącej o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa, a zatem nie została spełniona przesłanka z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Ponadto skarżąca zarzuciła naruszenie art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153,

poz. 1269 z późn. zm.), dalej: p.u.s.a. i art. 3 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.

Przytaczając takie podstawy kasacyjne skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

Uzasadnienie prawne

Naczelnny 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 w 1957 r. 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. z 1928 r. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.), a później Kodeksu postępowania administracyjnego (postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 1985 r., sygn. III SA 404/85, ONSA z 1985 r. z. 1, poz. 23). Oznacza to, że ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. samodzielnie określała tryb wydawania przez Radę Państwa orzeczeń w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

Stanowisko, że 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., sygn. III RN 56/01 (OSNAPiUS z 2002 r. 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., sygn. II OSK 267/05, publ. ONSAiWSA 2006/2/66 i wyrok z dnia 27 października 2005 r., sygn. II OSK 1001/05, publ. Palestra 2006/7-8/290. 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, 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 zmianie.

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 (S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PWN 1964, str. 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 dniu 4 stycznia 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 małoletnią wówczas skarżącą, a następnie, w marcu 1957 r., uzyskali obywatelstwo izraelskie.

O ile należy w pełni podzielić pogląd wyrażony w powołanym powyżej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2005 r., sygn. akt II OSK 267/05, że 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 podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, tak jak w rozpoznawanej sprawie, zostało złożone w 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, że 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, iż 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. 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, iż adresatem uchwały w tej części nie były oznaczone osoby.

W rozpoznawanej sprawie zasadnicze znaczenie miało 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. Przyjęcie z góry przez Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, że wniosek Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1957 r. kierowany do Rady Państwa, wnoszący o powzięcie uchwały w sprawie ogólnego udzielenia obywatelom polskim zezwolenia na zmianę obywatelstwa, stanowił wniosek, o którym mowa w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, a co za tym idzie podanie skarżącej zostało objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów, było przedwcześnie. Organ administracji w istocie nie wyjaśnił okoliczności mogących świadczyć o tym, że podanie w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa, obejmujące skarżącą zostało przedstawione Radzie Państwa oraz że podania tego dotyczyła uchwała w części zezwalającej na zmianę obywatelstwa polskiego. Należy więc uznać, że organy nie wykazały, aby został spełniony warunek dotyczący wydania indywidualnego zezwolenia Rady Państwa na zmianę obywatelstwa polskiego przez skarżącą.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok i rozpoznał skargę na podstawie art. 188 p.p.s.a.

Rozpoznając skargę I.C.B. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia (...) marca 2007 r., Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z 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 podanie dotyczące zezwolenia na zmianę obywatelstwa rodziców skarżącej, obejmujące również skarżącą, zostało przedstawione Radzie Państwa i Rada Państwa podejmując uchwałę w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa, zezwoleniem tym objęła także skarżącą.

O zwrocie kosztów postępowania od organu na rzecz skarżącej Naczelny Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 203 pkt 1 p.p.s.a. oraz art. 200 w związku z art. 193 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. 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.