

## **II OSK 1924/08 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego**

LEX nr 1251880

### **Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego**

**z dnia 22 grudnia 2009 r.**

**II OSK 1924/08**

**UZASADNIENIE**

#### **Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia NSA Włodzimierz Ryms.

Sędziowie NSA: Jacek Chlebny (spr.), Janina Kosowska.

#### **Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 22 grudnia 2009 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 września 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 875/08 w sprawie ze skargi H.M. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) kwietnia 2008 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego oddala skargę kasacyjną

#### **Uzasadnienie faktyczne**

Zaskarżonym wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) kwietnia 2008 r. oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia (...) stycznia 2008 r. odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez H.M.

W uzasadnieniu wyroku Sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy. Skarżąca H.M. (z domu K.), córka E. i M., urodziła się w dniu 28 grudnia 1936 r. w B. jako obywatelka polska. W dniu 27 marca 1957 r. wnioskodawczyni wystąpiła z podaniem do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem na pobyt stały do Izraela. Po przyjeździe do Izraela H.M. nabyła w dniu 22 maja 1957 r. obywatelstwo izraelskie. Obecnie skarżąca mieszka w Izraelu i legitymuje się izraelskim paszportem.

Odmawiając, po rozpoznaniu odwołania skarżącej, potwierdzenia posiadania przez nią obywatelstwa polskiego, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazał, iż zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25), w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu skarżącej na pobyt stały do Izraela, obywatel polski tracił obywatelstwo polskie, jeżeli uzyskał zezwolenie właściwego organu na zmianę obywatelstwa oraz nabył obywatelstwo obce. Organ stwierdził, iż warunek uzyskania zezwolenia na zmianę obywatelstwa został spełniony, ponieważ w rozpatrywanej 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, a zatem skarżąca utraciła obywatelstwo polskie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, iż zaskarżona decyzja Ministra Spraw

Wewnętrznych i Administracji oraz decyzja organu I instancji zostały wydane z naruszeniem prawa materialnego, tj. art. 13 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Sąd stwierdził, że bezsporny jest fakt uzyskania przez skarżącą obywatelstwa izraelskiego w 1957 r. Problem prawny w tej sprawie sprowadzał się zatem do oceny czy uchwała Rady Państwa Nr 5/58 mogła stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa przez skarżącą, wywołując skutek w postaci utraty przez nią obywatelstwa polskiego. Sąd wskazał, iż zarówno w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego, jak i w doktrynie reprezentowane jest jednolite stanowisko, co do tego, że rozstrzygnięcie Rady Państwa w kwestii zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego nie zapadało w formie decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów rozporządzenia z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.) lub przepisów k.p.a. Ustawa o obywatelstwie polskim samodzielnie określała tryb wydawania przez Radę Państwa orzeczeń w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Utrwalony jest przy tym pogląd co do tego, że omawiane zezwolenie jest aktem stosowania prawa. Sąd podkreślił, że skoro ustawa nie regulowała formy wydawania takich zezwoleń, to mogły one być wydane przez Radę Państwa również w formie uchwały. Sąd wskazał następnie, że tryb postępowania w sprawach utraty obywatelstwa regulowały przepisy ustawy z 1951 r. Z treści art. 13 i 11 ustawy wynika, że najpierw zainteresowana osoba powinna złożyć wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, następnie wniosek ten winien być przedstawiony przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa, a następnie organ ten rozstrzygał w przedmiocie zezwolenia. Zezwolenie Rady Państwa wydane w formie uchwały mogło odnosić się do wielu podmiotów, jeżeli osoby te można było zidentyfikować. Sąd stwierdził, że uchwała Nr 5/58 z 23 stycznia 1958 r. wywierała skutki prawne w stosunku do osób, które złożyły podania o zmianę obywatelstwa polskiego przed datą jej podjęcia i wnioski te zostały przedstawione przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa. W ocenie Sądu I instancji, biorąc pod uwagę fakt, że skarżąca złożyła podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w dniu 27 marca 1957 r., a zatem przed podjęciem uchwały Nr 5/58, zaś brak jest jakichkolwiek dowodów potwierdzających fakt przekazania Radzie Państwa tego wniosku, to nieuprawnione jest stwierdzenie, że w sprawie spełniona została przesłanka "uzyskania zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa", a w konsekwencji należało uznać, że organy niezasadnie przyjęły, że skarżąca utraciła obywatelstwo polskie.

Skargę kasacyjną od tego wyroku wniósł Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, zarzucając w niej naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 11 ust. 1 i 5 oraz art. 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. W oparciu o tak sformułowane zarzuty kasacyjne, organ wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi, ewentualnie o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, a także o zasądzenie kosztów postępowania. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano, że uchwała Rady Państwa Nr 5/58 była generalnym aktem stosowania prawa upraszczającym procedurę emigracyjną, a nie aktem normatywnym zmieniającym przepisy ustawy. Osobom, które deklarowały zamiar wyjazdu na stały pobyt do Izraela organ ten nie wydawał indywidualnych zezwoleń na zmianę obywatelstwa, lecz po złożeniu przez nie stosownych wniosków, które spełniały warunki określone wskazaną uchwałą Nr 5/58, wydawano dokumenty podróży. Wydanie takiego dokumentu stanowiło konsekwencję udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Złożenie wniosku z jednoczesnym

zadeklarowaniem wyjazdu na stały pobyt do Izraela umożliwiło zastosowanie uproszczonej procedury uzyskania tego zezwolenia przewidzianej dla osób wymienionych w uchwale Nr 5/58. Skarżąca uruchomiła tę procedurę w dniu 27 marca 1957 r. składając prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa i to oświadczenie woli wypełniało dyspozycję pkt 1 uchwały Rady Państwa. Tym samym doszło do skutecznego w stosunku do skarżącej udzielenia zezwolenia w drodze tej uchwały. Powołując się na uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 2008 r. (IV SA/Wa 650/08), Minister podzielił wyrażony w tym orzeczeniu pogląd, iż z uwagi na treść wniosku Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1957 r. nie ma konieczności ustalania obecnie, w oparciu o szczerkowo zachowane po upływie 50 lat materiały archiwalne, czy wniosek konkretnych osób był przedkładany przez ówczesnego Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa. Wystarczający jest fakt, iż wśród zachowanych dokumentów archiwalnych znajduje się podanie osoby zainteresowanej o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego z daty poprzedzającej podjęcie uchwały przez Radę Państwa.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną skarżąca wniosła o jej oddalenie, przychylając się do stanowiska Sądu I instancji zaprezentowanego w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

### **Uzasadnienie prawne**

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zawiera uzasadnionych podstaw.

Sąd I instancji dokonał prawidłowej oceny charakteru prawnego uchwały Rady Państwa Nr 5/58 z 23 stycznia 1958 r., uznając, iż mogła ona stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25). Należy podzielić wyrażone przez Sąd stanowisko, iż wobec braku szczegółowej regulacji ustawowej oraz przepisów wykonawczych dotyczących zasad i trybu udzielania przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa możliwe było udzielenie takiej zgody w drodze uchwały tego organu, będącej indywidualnym aktem stosowania prawa, czyli aktem wydanym po rozpoznaniu wniosku konkretnej osoby o udzielenie zgody na zmianę obywatelstwa. Taki jednolity pogląd prezentowany jest w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (tak m.in. wyrok NSA z dnia 27 października 2005 r., II OSK 965/05, ONSAiWSA 2006/2/67, wyrok NSA z dnia 23 marca 2006 r., II OSK 1360/05, Lex nr 198175, wyrok NSA z dnia 25 lipca 2007 r., II OSK 1267/06, Lex nr 364651) i nie był on również podważany przez organ w skardze kasacyjnej. Spór prawny w tej sprawie dotyczy natomiast kryterium ustalenia kręgu indywidualnie oznaczonych osób, którym Rada Państwa uchwałą z 23 stycznia 1958 r. skutecznie udzieliła zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Nie budzi wątpliwości, iż mogły to być wyłącznie osoby, które złożyły odpowiednie podanie do tego organu z prośbą o udzielenie przedmiotowego zezwolenia przed podjęciem przez Radę Państwa omawianej uchwały.

Błędne jest natomiast wyrażone w skardze kasacyjnej stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, iż z samego faktu złożenia przez wnioskodawcę podania o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa przed wydaniem uchwały Nr 5/58 przez Radę Państwa należy domniemywać, iż zezwolenie to zostało mu przez ten organ udzielone. Pogląd ten jest przede wszystkim sprzeczny z treścią art. 13 ust. 2 ustawy, który określał procedurę udzielania przedmiotowego zezwolenia przez Radę Państwa, stanowiąc, iż orzeczenie Rady Państwa o utracie obywatelstwa polskiego następowało na wniosek Prezesa

Rady Ministrów. Sąd I instancji prawidłowo przyjął, że skuteczne zezwolenie na zmianę obywatelstwa mogły uzyskać wyłącznie osoby, w stosunku do których zachowana została odpowiednia procedura przewidziana w art. 13 ust. 2 ustawy, a więc które zostały objęte wnioskiem lub wnioskami Prezesa Rady Ministrów. Z faktu samego złożenia przez daną osobę podania o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa nie można domniemywać, iż podanie to zostało rzeczywiście objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów i przedstawione Radzie Państwa przed podjęciem uchwały Nr 5/58. Tak istotnej kwestii jak utrata obywatelstwa polskiego nie można przesądzać wyłącznie w oparciu o domniemanie faktyczne, że uchwała Rady Państwa Nr 5/58 wywarła skutek prawny w stosunku do skarżącej, gdyż jej wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa został złożony przed podjęciem tej uchwały. Przeciwny pogląd - wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2008 r. (IV SA/Wa 650/08), na który powołuje się organ w skardze kasacyjnej - jest poglądem odosobnionym i sprzecznym z dotychczasową linią orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. powyżej powołane: wyrok NSA z dnia 27 października 2005 r., II OSK 965/05, ONSAiWSA 2006/2/67, wyrok NSA z dnia 23 marca 2006 r., II OSK 1360/05, Lex nr 198175, wyrok NSA z dnia 25 lipca 2007 r., II OSK 1267/06, Lex nr 364651).

Nie można również zgodzić się z twierdzeniem organu, że konsekwencją udzielenia skarżącej zezwolenia na zmianę obywatelstwa było wydanie jej przez właściwe organy dokumentów podróży. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzał niejednokrotnie, że fakt wydania dokumentu podróży nie może zostać uznany za tożsamy z zezwoleniem na zmianę obywatelstwa nie tylko dlatego, że to Rada Państwa powinna zezwolić na zmianę obywatelstwa, a nie organ, który wydawał takie dokumenty, ale przede wszystkim, że zezwolenia na zmianę obywatelstwa nie można domniemywać *per facta concludentia*. Wymogu spełnienia ustawowych standardów formalnych nie można relatywizować ani wyprowadzać ze świadomości o skutkach prawnych otrzymania dokumentu podróży i wyjazdu z Polski. Świadomość skutków prawnych czynności w prawie publicznym nie ma znaczenia. Istotne jest wyłącznie spełnienie ustawowych wymagań przewidzianych w ustawie o obywatelstwie polskim (por. uzasadnienie wyroku z dnia 27 października 2005 r., II OSK 1001/05, Palestra 2006, Nr 7-8, poz. 290, wyroku z dnia 14 września 2006 r., II OSK 464/06, Lex nr 321189).

W tych warunkach Naczelny Sąd Administracyjny uznał, iż podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia przez Sąd I instancji art. 11 ust. 1 i 5 oraz art. 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim nie zasługiwały na uwzględnienie. Wojewódzki Sąd Administracyjny prawidłowo przyjął, iż organy administracji obu instancji w tym stanie faktycznym sprawy błędnie uznały, iż uchwała Rady Państwa Nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa przez skarżącą, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy.

Nie znajdując usprawiedliwionych podstaw do uwzględnienia skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), orzekł jak w sentencji.