

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 22 grudnia 2009 r.

II OSK 61/09

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 18 września 2008 r. sygn. akt [IV SA/Wa 1019/08](#) w sprawie ze skargi E.V. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) kwietnia 2008 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego oddała skargę kasacyjną

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżonym wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...)0 kwietnia 2008 r. oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia (...) stycznia 2008 r. odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez E.V.

W uzasadnieniu wyroku Sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy.

Skarżąca E.V., urodziła się w dniu 11 lipca 1954 r. w D. jako obywatelka polska E.F., córka A. i C. z domu R. W dniu 10 maja 1957 r. rodzice skarżącej wystąpili z podaniem do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie dla siebie oraz małoletniej wówczas E., w związku z wyjazdem na pobyt stały do Izraela. Po przyjeździe do Izraela skarżąca nabyła w dniu 22 lipca 1957 r. obywatelstwo izraelskie.

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 w stosunku do skarżącej 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 przepisów prawa materialnego, przyjętych za podstawę do ich wydania. W ocenie Sądu I instancji w rozpoznawanej sprawie nie poczyniono wystarczających ustaleń, które pozwalały przyjąć, że uchwała Nr 5/58 może być traktowana jako akt odnoszący się wprost do obejmującego również skarżącą wniosku jej rodziców o zmianę obywatelstwa, złożonego w 1957 r., a zatem że stanowi ona zgodę na zmianę obywatelstwa polskiego przez rodziców skarżącej, a tym samym także przez małoletnią wówczas skarżącą. Sąd I instancji, dzieląc dominujący w orzecznictwie pogląd o zindywidualizowanym charakterze aktu zezwalającego na zmianę obywatelstwa, który to charakter wymaga ustalenia, czy podanie rodziców skarżącej o wydanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa było przedmiotem wniosku Prezesa Rady Ministrów o wydanie uchwały Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. Nr 5/58, uznał, że samo zainicjowanie przez rodziców skarżącej postępowania o wydanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa, poprzez złożenie w tym względzie stosownego podania, nie jest wystarczające do kategorycznego stwierdzenia, iż skutki uchwały Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. należy odnieść także wobec rodziców skarżącej i tym samym wobec samej skarżącej. Uchylając decyzje organów administracji publicznej obu instancji Sąd uznał, że konieczne jest wyjaśnienie, czy wniosek Prezesa Rady Ministrów o wydanie uchwały przez Radę Państwa obejmował podanie rodziców skarżącej o zezwolenie na wyjazd.

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 z 1958 r. 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 tego dokumentu stanowiło konsekwencję udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Złożenie wniosku z jednoczesnym zadeklarowaniem wyjazdu na stały pobyt do Izraela umożliwiało zastosowanie uproszczonej procedury uzyskania tego zezwolenia przewidzianej dla osób wymienionych w uchwale Nr 5/58. Rodzice skarżącej uruchomili tą procedurę w dniu 10 maja 1957 r. składając prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa i to oświadczenie woli wypełniało dyspozycję pkt 1 uchwały Rady Państwa. Doszło zatem 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 szcątkowo 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, przychyłając 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. (sygn. akt [IV SA/Wa 650/08](#)), na który powołuje się organ w skardze kasacyjnej - jest poglądem odosobnionym i sprzecznym z dotychczasową linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. powołane powyżej: 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.