

II OSK 304/09 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 1252008

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 16 lutego 2010 r.

II OSK 304/09

TEZA aktualna

Skuteczne zezwolenie na zmianę obywatelstwa mogły uzyskać wyłącznie osoby, w stosunku do których zachowana została odpowiednia procedura przewidziana w art. 13 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim, 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.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Roman Hauser.

Sędziowie NSA: del. Zofia Flasińska (spr.), Leszek Leszczyński.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 16 lutego 2010 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 listopada 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 1441/08 w sprawie ze skargi V. G. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) lipca 2008 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego oddała skargę kasacyjną

Uzasadnienie faktyczne

Wyrokiem z dnia 4 listopada 2008 r. (sygn. akt IV SA/Wa 1441/08) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) lipca 2008 r. oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia (...) maja 2008 r. o odmowie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez V. G. Wyrok ten został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

V. G., poprzednio E. G. urodziła się (...) 1953 r. w B. W (...) 1957 r. jej rodzice złożyli wnioski do Rady Państwa o zezwolenie na zamianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem na stałe do Państwa Izrael. Po przyjeździe do Izraela wnioskodawczyni nabyła w (...) 1957 r. obywatelstwo izraelskie. Obecnie V. G. zamieszkuje w Izraelu, legitymuje się izraelskim paszportem.

W ocenie Sądu I instancji, organ administracji publicznej prawidłowo przyjął, że do rozpoznania wniosku skarżącej o stwierdzenie posiadania bądź utraty przez nią obywatelstwa polskiego zastosowanie będą miały przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.). Zgodnie z art. 11 tej ustawy, w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu skarżącej do Izraela, obywatel polski tracił

obywatelstwo, jeżeli spełnione zostały jednocześnie dwa warunki: uzyskał on zezwolenie władzy polskiej na zmianę obywatelstwa oraz nabył obywatelstwo obce. Przepis art. 11 ust. 2 cyt. ustawy stwierdzał, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone rodzicom rozciąga się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską.

Zdaniem Sądu I instancji, w przedmiotowej sprawie nie budzi wątpliwości, że skarżąca nabyła obywatelstwo izraelskie po przybyciu do Izraela. Istotną kwestią dla rozstrzygnięcia tej sprawy było więc to, czy jej rodzice uzyskali ze skutkiem prawnym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie, a w szczególności czy takie zezwolenie mogła stanowić uchwała Rady Państwa Nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r.

Sąd I instancji wskazał, że zarówno w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego, jak i w doktrynie reprezentowane jest jednolite stanowisko, 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. W związku z tym, że ustawa nie regulowała formy wydawania tych zezwoleń mogły być one wydane w formie uchwały Rady Państwa.

Sąd zaznaczył, iż co do charakteru prawnego tego zezwolenia reprezentowane są dwa stanowiska. Zwolennicy pierwszego z nich twierdzą, że zezwolenie to ma charakter indywidualny, jednostkowy, odnoszący się do konkretnej osoby (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 września 2001 r., III RN 56/01, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 października 2005 r. II OSK 267/05, J. Jagielski "Obywatelstwo polskie", Warszawa 1998, str. 123). Natomiast zwolennicy drugiego stanowiska, akceptując powyższą zasadę, dopuszczają możliwość udzielenia generalnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa, gdy zmiana obywatelstwa dotyczy większej liczby osób. W takim wypadku zezwolenie na zmianę obywatelstwa wywołuje skutek prawny wobec oznaczonej osoby i tylko w odniesieniu do nabycia obywatelstwa obcego konkretnie określonego w orzeczeniu Rady Państwa o zmianie (por. W. Ramus "Instytucje prawa o obywatelstwie polskim", Warszawa 1980, str. 248).

W ocenie Sądu I instancji, analiza przepisów ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim prowadzi do wniosku, że ustawa ta regulowała określony tryb postępowania w sprawach utraty obywatelstwa i określała kolejność czynności. Z treści art. 13 i 11 ustawy wynika, że najpierw zainteresowana osoba powinna złożyć wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, potem wniosek ten winien być przedstawiony przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa, a następnie organ ten rozstrzygał w przedmiocie udzielenia zezwolenia. Nie można kolejności tej odwrócić, gdyż naruszałoby to ustawowe wymagania, od których spełnienia zależy utrata obywatelstwa polskiego. Zdaniem Sądu, zezwolenie Rady Państwa wydane w formie uchwały mogło odnosić się do wielu podmiotów, jeżeli osoby te można zidentyfikować. Uchwała Rady Państwa Nr 5/58 z 23 stycznia 1958 r. mogła odnosić się do osób, które złożyły podania o zmianę obywatelstwa polskiego przed datą jej podjęcia i wnioski zostały przedstawione przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa. Nie mogła natomiast odnosić się do tych osób, które takich podań w dacie podjęcia uchwały jeszcze nie złożyły. Sąd wskazał, iż pogląd taki został wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 27 października 2005 r. (II OSK 983/05) oraz z dnia 14 października 2005 r. (II OSK 267/05).

Mając na uwadze powyższe rozważania, Sąd I instancji wskazał, iż w rozpoznawanej sprawie rodzice skarżącej złożyli podania do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w (...) 1957 r., a zatem przed podjęciem przez Radę Państwa uchwały Nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. Co do zasady zatem omawiana uchwała mogłaby stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego przez rodziców skarżącej, a przez to także i przez nią samą. Warunkiem powyższego było jednak to, aby wnioski rodziców zostały przekazane Radzie Państwa przez Prezesa Rady Ministrów przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. Jak wynika z twierdzeń organu, nie udało się jednak odnaleźć dokumentów potwierdzających ten fakt. W związku z powyższym Sąd uznał, iż zgodnie z ogólną zasadą uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, określoną w art. 7 k.p.a, organy nie miały podstaw do odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez V. G. Skargę kasacyjną od tego wyroku wniósł Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, opierając ją na podstawie naruszenia prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 11 ust. 1 i 5 oraz art. 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25).

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. Uchwała Rady Państwa nie zastępowała - działaniem z urzędu - inicjatywy zainteresowanych, którzy z własnej woli musieli uruchomić procedurę emigracyjną. 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. Rodzice skarżącej uruchomili tą procedurę w dniu (...) 1957 r., a ich oświadczenia woli wypełniały dyspozycję pkt 1 uchwały Rady Państwa. Tym samym udzielone im zezwolenie w formie tej uchwały było skuteczne (również w stosunku do ich dzieci).

Organ przytoczył treść uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 2008 r. (IV SA/Wa 650/08), w którym wskazano, że Prezes Rady Ministrów Józef Cyrankiewicz, działając na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., skierował do Rady Państwa w dniu 29 listopada 1957 r. generalny wniosek (nr D.III/4/70/57) o powzięcie uchwały w sprawie ogólnego (generalnego) udzielenia obywatelom polskim, którzy opuścili, względnie opuszczają teren PRL, udając się na pobyt stały do państwa Izrael - zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Organ podzielił pogląd wyrażony przez Sąd w tym orzeczeniu, iż z uwagi na treść wniosku Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1957 r. nie ma konieczności ustalania obecnie, w oparciu o szczątkowo 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

zainteresowanych o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego z daty poprzedzającej podjęcie uchwały przez Radę Państwa.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pełnomocnik skarżącej wniósł 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 ma usprawiedliwionych 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., Lex nr 364651) i nie był on również podważany przez organ w skardze kasacyjnej.

Spór prawny w tej sprawie dotyczy 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. Nie można się natomiast zgodzić z wyrażonym w skardze kasacyjnej stanowiskiem 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 przez skarżącego nie można przesądzać wyłącznie w oparciu o domniemanie faktyczne, że uchwała Rady Państwa Nr 5/58 wywarła skutki prawne w stosunku do skarżącej i jego rodziców, gdyż ich wnioski o zezwolenie na zmianę obywatelstwa zostały złożone 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 rodzicom skarżącej przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa było wydanie im przez właściwe organy dokumentów podróży. W niniejszej sprawie rodzice skarżącej złożyli wniosek o udzielenie im zezwolenia na zmianę obywatelstwa w (...) 1957 r. Z ustalonego przez organ stanu faktycznego sprawy wynika, iż w (...) 1957 r. wymeldowali się oni wraz z dziećmi z pobytu stałego w B. przy ul. (...) celem wyjazdu do Izraela. W (...) 1957 r., po przyjeździe do Izraela, skarżąca nabyła obywatelstwo izraelskie. Wprawdzie w niniejszej sprawie dokumenty podróży rodziców skarżącej nie zostały odnalezione, jednak z samego faktu, iż umożliwiono im wyjazd z Polski należy domniemywać, iż takie dokumenty przed wyjazdem w (...) 1957 r., zostały im wystawione. Nastąpiło to jednak kilka miesięcy wcześniej przed podjęciem przez Radę Państwa uchwały Nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. Trudno więc uznać, iż uzyskanie przez rodziców skarżącej dokumentów podróży mogło być konsekwencją udzielenia im przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Wskazać należy ponadto, że 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 (uzasadnienie wyroku z dnia 27 października 2005 r., II OSK 1001/05, Palestra 2006, Nr 7-8, poz. 290, wyrok z dnia 14 września 2006 r., II OSK 464/06, Lex nr 321189).

W związku z powyższym Naczelny Sąd Administracyjny uznał, iż podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art. 11 ust. 1 i 5 oraz art. 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25) jest nietrafny. Sąd I instancji 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 i jej rodziców, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy.

Nie znajdując usprawiedliwionych podstaw do uwzględnienia skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.