

## **II OSK 333/09 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego**

LEX nr 1252019

### **Wyrok**

### **Naczelnego Sądu Administracyjnego**

**z dnia 30 marca 2010 r.**

**II OSK 333/09**

**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 Leszek Leszczyński.

Sędziowie NSA: Barbara Adamiak, del. Zofia Flasińska (spr.).

#### **Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 30 marca 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 10 października 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 1210/08 w sprawie ze skargi I. S. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) czerwca 2008 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego

- 1)** oddala skargę kasacyjną,
- 2)** oddala wniosek I. S. o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego

#### **Uzasadnienie faktyczne**

Wyrokiem z dnia 10 października 2008 r. (sygn. akt IV SA/Wa 1210/08) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) czerwca 2008 r. oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia (...) października 2007 r. o odmowie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez I. S.

Wyrok ten został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

I. S. urodził się dnia (...) 1936 r. jako I. H., syn J. i C. Do czasu wyjazdu z Polski w 1957 r. zamieszkiwał w D. przy ul. (...). W (...) 1957 r. wnioskodawca wystąpił do Rady Państwa z podaniem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Po przybyciu do Izraela nabył w (...) 1957 r. obywatelstwo izraelskie. Obecnie zamieszkuje w Izraelu.

W ocenie Sądu I instancji, organ administracji publicznej prawidłowo przyjął, że do rozpoznania wniosku skarżącego o stwierdzenie posiadania bądź utraty przez niego 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 skarżącego do Izraela, obywatel polski tracił obywatelstwo, jeżeli spełnione zostały jednocześnie dwa warunki: uzyskał on zezwolenie władzy polskiej na zmianę obywatelstwa oraz nabył obywatelstwo obce.

Zdaniem Sądu I instancji, w przedmiotowej sprawie nie budzi wątpliwości, że skarżący nabył obywatelstwo izraelskie po przybyciu do Izraela. Istotną kwestią dla rozstrzygnięcia tej sprawy było więc to, czy uzyskał on 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 prezentowane 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 prezentowane 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 obywatelstwa (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 skarżący złożył podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w (...) 1957 r., a zatem mógł być objęty wskazaną uchwałą i otrzymać zezwolenie na zmianę obywatelstwa, w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Warunkiem powyższego jest jednak to, aby wniosek ten został przekazany Radzie Państwa przez Prezesa Rady Ministrów przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. Ta ostatnia okoliczność nie została wykazana przez organ administracji. Z uzasadnienia zaskarżonej decyzji wynika, że organ w wyniku przeprowadzonej kwerendy archiwalnej dotyczącej wydania uchwały Rady Państwa nr 5/58 nie odnalazł dowodów potwierdzających fakt przekazania Radzie Państwa wniosków zainteresowanych osób o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Skoro zatem brak jest tych dowodów, to nieuprawnione było twierdzenie, że w niniejszej sprawie spełnione zostały przesłanki określone w ustawie z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim skutkujące utratą przez skarżącego obywatelstwa polskiego. W konsekwencji Sąd I instancji uznał, iż zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem prawa materialnego tj. art. 13 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, które miało wpływ na wynik sprawy.

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 umożliwiała zastosowanie uproszczonej procedury uzyskania tego zezwolenia, przewidzianej dla osób wymienionych w uchwale Nr 5/58. Skarżący uruchomił tę procedurę w (...) 1957 r., a jego oświadczenie woli wypełniło dyspozycję pkt 1 uchwały Rady Państwa. Tym samym udzielone mu zezwolenie w formie tej uchwały wywarło skutki prawne w postaci udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

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 szątkowo 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 skarżącego wniósł o jej oddalenie, przychylając się do stanowiska Sądu I instancji zaprezentowanego w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Pełnomocnik skarżącego złożył ponadto wniosek o zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania kasacyjnego.

### **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 skarżącego, gdyż jego 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 skarżącemu przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa było wydanie mu przez właściwe organy dokumentów podróży. Skarżący złożył wniosek o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa w (...) 1957 r. Dokumenty podróży zostały mu wystawione w (...) 1957 r. z datą ważności do (...) 1957 r. (pismo Naczelnika Oddziałowego Biura Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów Oddział IPN we Wrocławiu z dnia 10 września 2007 r. - k.7 akt administracyjnych). Skarżący otrzymał więc te dokumenty nie tylko przed podjęciem przez Radę Państwa uchwały Nr 5/58, lecz również przed złożeniem wniosku o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Trudno więc uznać, iż w tym stanie faktycznym wydanie dokumentów podróży mogło być konsekwencją uzyskania przez niego zezwolenia Rady Państwa 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 skarżącego, 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.

Odnosząc się do wniosku skarżącego o zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania kasacyjnego, wskazać należy, iż zgodnie z art. 204 pkt 2 p.p.s.a. w przypadku oddalenia skargi kasacyjnej strona, która wniosła skargę kasacyjną, obowiązana jest zwrócić niezbędne koszty postępowania kasacyjnego poniesione przez skarżącego, jeżeli zaskarżono skargą kasacyjną wyrok sądu pierwszej instancji uwzględniający skargę. Do niezbędnych kosztów postępowania strony reprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego zalicza się ich wynagrodzenie, jednak nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach i wydatki jednego adwokata lub radcy prawnego, koszty sądowe oraz koszty nakazanego przez sąd osobistego stawiennictwa strony (art. 205 § 2 p.p.s.a.). Przepis § 14 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1349, z późn. zm.) przewiduje jedynie stawki minimalne wynagrodzenia radcy prawnego za sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej, sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej oraz udział w rozprawie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Przepis ten nie przewiduje natomiast wynagrodzenia radcy prawnego za sporządzenie odpowiedzi na skargę kasacyjną wniesioną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W niniejszej sprawie radca prawny reprezentujący skarżącego nie uczestniczył w rozprawie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, nadsyłając jedynie odpowiedź na skargę kasacyjną. W tym stanie prawnym brak jest więc podstaw prawnych do zasądzenia na rzecz skarżącego kosztów sporządzenia tej odpowiedzi przez reprezentującego go radcę prawnego. Podobny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w postanowieniach: z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1371/08, z dnia 3 lutego 2010 r., II OSK 1731/08, z dnia 29 października 2009 r., II OSK 1189/08 (wszystkie powołane orzeczenia publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).