

II OSK 336/09 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 1252023

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 1 kwietnia 2010 r.

II OSK 336/09

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 złożonymi do Rady Państwa.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Włodzimierz Ryms.

Sędziowie NSA: Jacek Chlebny (spr.), del. Andrzej Irla.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 1 kwietnia 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 7 listopada 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 1452/08 w sprawie ze skargi L.A. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) lipca 2008 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 7 listopada 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z (...) lipca 2008 r. oraz poprzedzającą ją decyzję Wojewody Dolnośląskiego z (...) maja 2008 r. o odmowie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez L.A.

W uzasadnieniu wyroku Sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy. Skarżący L.A., syn B. i S. (S.) z domu R., urodził się 9 września 1946 r. w D. W dniu 26 lutego 1957 r. rodzice skarżącego złożyli podania do Rady Państwa o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, a następnie wyjechali z Polski do Izraela, gdzie w dniu 15 maja 1957 r. skarżący nabył obywatelstwo izraelskie.

Odmawiając, po rozpoznaniu odwołania skarżącego, potwierdzenia posiadania przez niego 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 skarżącego 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 skarżącego 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 skarżący utracił obywatelstwo polskie.

Uwzględniając skargę skarżącego wniesioną na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz poprzedzającą ją decyzję Wojewody Dolnośląskiego, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że uchwała z 1958 r. odnosi się wprost do osób, które złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i udały się na pobyt stały do Izraela. Fakt, że w tekście uchwały nie wymienia się z imienia i nazwiska tych osób nie przesądza o tym, że uchwała w tym zakresie nie ma charakteru indywidualnego. Sąd podkreślił jednak, że krąg tych osób musi być jednoznacznie określony wnioskiem (wnioskami) Prezesa Rady Ministrów, o którym mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim. Z uzasadnienia zaskarżonej decyzji wynika zaś, iż w toku postępowania administracyjnego i przeprowadzonej kwerendy archiwalnej dotyczącej wydania uchwały 5/58 nie udało się odnaleźć dokumentów potwierdzających lub zaprzeczających, że podania rodziców skarżącego trafiły do Rady Państwa. W ocenie Sądu, odmawiając stronie poświadczenia posiadania obywatelstwa polskiego, organy naruszyły zatem zasady wynikające z art. 7 i art. 8 k.p.a. z uwagi na to, że pomimo tego, iż nie udowodniono okoliczności niekorzystnej dla strony, to jednak wyciągnięto z tego niekorzystne dla skarżącego skutki w postaci odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego.

Skargę kasacyjną od wyroku z 7 listopada 2008 r. 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. Minister 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 skarżącego uruchomili tą procedurę 26 lutego 1957 r. składając prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa i to oświadczenie woli wypełniało dyspozycję pkt 1 uchwały Rady Państwa. W stosunku do skarżącego doszło zatem do skutecznego udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa 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 skierowanego do Rady Państwa 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 skarżący wniósł 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. Oceniając zasadność postawionego w niej zarzutu błędnej wykładni art. 11 ust. 1 i 5 oraz art. 13 ustawy o obywatelstwie polskim, na wstępie należy zauważyć, że skarżący organ nie kwestionuje, iż wobec braku szczegółowej regulacji ustawowej oraz przepisów wykonawczych dotyczących zasad i trybu udzielania przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa, w określonych warunkach uchwała Rady Państwa Nr 5/58 z 23 stycznia 1958 r. mogła stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, a zatem, że 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. Warto zauważyć, że taki pogląd odnoszący się do oceny charakteru prawnego uchwały Rady Państwa Nr 5/58, który został przyjęty w zaskarżonym wyroku Sądu I instancji, jest obecnie jednolicie prezentowany 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).

Innym natomiast zagadnieniem, wokół którego toczy się spór prawny w rozpoznawanej sprawie, jest przyjęcie właściwego kryterium ustalenia kręgu indywidualnie oznaczonych osób, którym Rada Państwa skutecznie udzieliła zezwolenia na zmianę obywatelstwa uchwałą z 23 stycznia 1958 r. O ile bowiem nie budzi wątpliwości, że mogły to być wyłącznie osoby, które złożyły odpowiednie podanie do tego organu z prośbą o udzielenie takiego zezwolenia przed podjęciem przez Radę Państwa uchwały Nr 5/58, to Sąd I instancji zasadnie zakwestionował pogląd 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 skutecznie udzielone. Stanowisko prezentowane przez Ministra jest sprzeczne z regulacją zawartą w art. 13 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim, określającą procedurę udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa przez Radę Państwa. Skoro zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy, orzeczenie Rady Państwa o utracie obywatelstwa polskiego następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów, to Sąd I instancji prawidłowo przyjął, że samo zainicjowanie przez rodziców skarżącego postępowania o wydanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa, poprzez złożenie w tym względzie stosownego podania, nie jest wystarczające do kategorycznego stwierdzenia, że skutki uchwały Nr 5/58 należy odnieść także wobec skarżącego. Stanowisko to należy podzielić, bowiem kwestii tak istotnej jak utrata obywatelstwa polskiego nie można przesądzać wyłącznie w oparciu o domniemanie faktyczne, że uchwała Rady Państwa Nr 5/58 wywarła skutki prawne w stosunku do skarżącego i jego rodziców, gdyż ich wnioski o zezwolenie na zmianę

obywatelstwa zostały złożone przed podjęciem tej uchwały. Skuteczne zezwolenie na zmianę obywatelstwa mogły uzyskać wyłącznie osoby, w stosunku do których zachowana została odpowiednia procedura przewidziana w omawianym przepisie, a więc które zostały objęte wnioskiem lub wnioskami Prezesa Rady Ministrów złożonymi do Rady Państwa. Przeciwny pogląd - wyrażony w powołanym w skardze kasacyjnej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2008 r. (IV SA/Wa 650/08) - jest poglądem odosobnionym tak w aktualnym orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (zob. np. prawomocne wyroki WSA w Warszawie z dnia 19 listopada 2009 r., IV SA/Wa 1624/09; z dnia 23 października 2009 r., IV SA/Wa 1237/09), jak 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).

Odnosząc się zaś do argumentacji organu, że konsekwencją udzielenia rodzicom skarżącego zezwolenia na zmianę obywatelstwa było wydanie im przez właściwe organy dokumentów podróży, które uprawniały do opuszczenia Polski, należy stwierdzić, 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 (zob. uzasadnienie wyroku NSA z 27 października 2005 r., II OSK 1001/05, Palestra 2006, Nr 7-8, poz. 290; z 14 września 2006 r., II OSK 464/06, Lex nr 321189). Warto też wskazać, że rodzice skarżącego wystąpili z wnioskiem w sprawie zmiany obywatelstwa w dniu 26 lutego 1957 r., zaś 15 maja 1957 r. skarżący nabył obywatelstwo izraelskie. Przed wydaniem dokumentów podróży organy nie miały więc możliwości sprawdzenia, czy zostały spełnione warunki określone w uchwale Nr 5/58 Rady Państwa, która została podjęta dopiero w dniu 23 stycznia 1958 r., czyli już po przyjeździe skarżącego do Izraela i po otrzymaniu przez niego obywatelstwa izraelskiego. Również z tego względu zasadnicze znaczenie miało to, czy organy administracji dokładnie wyjaśniły, czy podania rodziców skarżącego 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 dotyczyła omawiana uchwała w części zezwalającej na zmianę obywatelstwa polskiego osobom, które złożyły prośbę o takie zezwolenie i opuściły Polskę, a następnie uzyskały obywatelstwo izraelskie. W tych warunkach Sąd I instancji zasadnie zarzucił organom brak wykazania, że podanie w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa, obejmujące również skarżącego zostało przedstawione Radzie Państwa oraz że podania tego dotyczyła uchwała w części zezwalającej na zmianę obywatelstwa polskiego. Oznacza to, że Wojewódzki Sąd Administracyjny zasadnie uchylił decyzje wydane w tej sprawie, z uwagi na to, że nie zostały spełnione przesłanki określone w art. 11 i 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.

W tym stanie rzeczy 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.