

II OSK 380/09 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 1252047

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 1 kwietnia 2010 r.

II OSK 380/09

TEZA aktualna

Zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego jako przesłanka utraty obywatelstwa polskiego miało charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Włodzimierz Ryms (spr.).

Sędziowie NSA: Jacek Chlebny, 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 11 grudnia 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 1766/08 w sprawie ze skargi L.S.S. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) października 2008 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 11 grudnia 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu skargi L.S.S., uchylił decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) października 2008 r. oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia (...) maja 2007 r. w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez L.S.S.

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

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z dnia (...) października 2008 r. utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia (...) maja 2007 r. odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez L.S.S., poprzednio Ł.S. (ur. 10 lutego 1932 r. w K., jako obywatelka polska). Organ wskazał, że skarżąca w dniu 22 maja 1957 r. wystąpiła z podaniem do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Po przyjeździe do Izraela skarżąca w dniu 15 września 1957 r. nabyła obywatelstwo izraelskie. Zasady nabycia i utraty obywatelstwa polskiego w dacie złożenia podań do Rady Państwa przez skarżącą oraz w dacie nabycia obywatelstwa izraelskiego regulowała ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.), która stanowiła, że obywatel polski tracił obywatelstwo polskie, jeżeli uzyskał zezwolenie władzy polskiej na zmianę

obywatelstwa oraz nabył obywatelstwo obce. Zdaniem organu, warunek uzyskania zezwolenia na zmianę obywatelstwa został spełniony, ponieważ w rozpoznawanej 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, która stanowiła generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie. Sam fakt spełnienia warunków, przewidzianych w uchwale powodował, że osoby zainteresowane, a do takich zaliczała się skarżąca, uzyskiwały zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie. Natomiast ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim nie zawierała regulacji w zakresie trybu i formy wydawania przez Radę Państwa zezwoleń w przedmiocie zmiany obywatelstwa polskiego na obce.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, uchylając zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję pierwszej instancji, stwierdził, że organy nie wyjaśniły należycie, czy skarżąca uzyskała zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie. Uchwała z dnia 23 stycznia 1958 r. mogła stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, jeżeli odnosiła się do osób, które złożyły podanie o zmianę obywatelstwa polskiego przed datą jej podjęcia i wnioski tych osób zostały przedstawione przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa. Organy nie wykazały, że podanie skarżącej zostało przekazane Radzie Państwa przez Prezesa Rady Ministrów, a zatem nie można przyjąć, iż uchwała z dnia 24 stycznia 1958 r. stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącej. Sam fakt złożenia przez skarżącą podania o zezwolenie na wyjazd i otrzymanie dokumentów podróży nie jest wystarczający do uznania utraty przez skarżącą obywatelstwa polskiego. Z tego względu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że nie zostały spełnione warunki przewidziane w art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.

W skardze kasacyjnej od wyroku Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zarzucił naruszenie art. 11 ust. 1 i 5 oraz art. 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, podnosząc że uchwała Nr 5/58 Rady Państwa była generalnym aktem stosowania prawa upraszczającym procedurę emigracyjną, a nie aktem normatywnym zmieniającym bezwzględnie obowiązujące przepisy ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim i wywoływała skutki prawne aż do jej uchylenia. Uchwała ta wiązała organy administracji publicznej w ich działaniach. W przypadku osób, które deklarowały zamiar wyjazdu na stały pobyt do Izraela, Rada Państwa nie wydawała indywidualnych zezwoleń na zmianę obywatelstwa, lecz po złożeniu przez te osoby wniosków o zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael oraz sprawdzeniu, że spełniają warunki przewidziane w uchwale Rady Państwa, osobom tym wydawano dokumenty podróży. Dokument taki uprawniał do opuszczenia terytorium Polski. Treść złożonego oświadczenia woli miała kluczowe znaczenie z punktu widzenia obowiązujących ówczesnie zasad postępowania dotyczących zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Złożenie wniosku o zezwolenie na zmianę obywatelstwa z jednoczesnym zadeklarowaniem wyjazdu na stały pobyt do Izraela umożliwiało zastosowanie uproszczonej procedury uzyskania zezwolenia na zmianę obywatelstwa, przewidzianej dla osób wymienionych w uchwale Nr 5/58 Rady Państwa, skracając znacznie czas oczekiwania na wydanie dokumentu podróży.

Wskazując takie podstawy kasacyjne Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi, względnie uchylenie zaskarżonego

wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania WSA w Warszawie oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W stanie faktycznym tej sprawy, ustalonym przez organy administracji i przyjętym przez Sąd w zaskarżonym wyroku, przytoczona w skardze kasacyjnej podstawa kasacyjna i jej uzasadnienie sprowadza się do oceny, czy skarżąca uzyskała zezwolenie władzy polskiej na zmianę obywatelstwa w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Nie ulega bowiem wątpliwości, że rozpoznając sprawę w przedmiocie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez określoną osobę, na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 z późn. zm.), trzeba odnieść się do zdarzeń, których skutkiem jest nabycie i utrata obywatelstwa polskiego. Zdarzeniem, które w ocenie organów spowodowało utratę obywatelstwa polskiego przez skarżącą, było wystąpienie skarżącej o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w związku z wyjazdem do Izraela i uzyskanie takiego zezwolenia w drodze uchwały Nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael, a także uzyskanie obywatelstwa izraelskiego w dniu 15 września 1957 r. Wobec powyższego wymaga rozstrzygnięcia, czy w czasie obowiązywania przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, powołana uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. mogła stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącej, wywołując skutek w postaci utraty przez skarżącą obywatelstwa polskiego.

Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim przewidywała możliwość utraty obywatelstwa polskiego na skutek nabycia obywatelstwa obcego jedynie po uzyskaniu zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa (art. 11). Orzekanie o utracie obywatelstwa, w tym o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa w związku z nabyciem obywatelstwa obcego, należało do Rady Państwa. Stosownie do przepisu art. 13 ust. 1, 2 i 3 tej ustawy, o utracie obywatelstwa polskiego orzeka Rada Państwa, orzeczenie o utracie obywatelstwa polskiego następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a ogłoszenie takiego orzeczenia w Monitorze Polskim zastępuje doręczenie orzeczenia. Z przepisów tych wynika, iż orzekanie o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego, ze skutkiem w postaci utraty obywatelstwa polskiego z chwilą nabycia obywatelstwa obcego, odnosiło się do określonej osoby - obywatela polskiego, który wystąpił o uzyskanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Użycie określeń "orzeka", "orzeczenie" oraz że orzeczenie następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a ogłoszenie orzeczenia w Monitorze Polskim zastępuje doręczenie jednoznacznie wskazuje, iż ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. traktowała zezwolenie na zmianę obywatelstwa jako akt stosowania prawa rozumiany w ten sposób, że określony w ustawie organ (Rada Państwa), z powołaniem się na określoną w ustawie podstawę prawną, orzeka w sprawie określonych osób o zezwoleniu tym osobom na zmianę obywatelstwa polskiego. Tak rozumiana ówczesna regulacja ustawowa nie wskazywała jednak w jakiej formie i w jakim trybie postępowania sprawa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa jest załatwiana przez Radę Państwa. Nie budzi obecnie wątpliwości, że nie jest to sprawa rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej w postępowaniu regulowanym przepisami rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o

postępowaniu administracyjnym (Dz. U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.), a później Kodeksu postępowania administracyjnego (postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 1985 r., sygn. III SA 404/85, ONSA z 1985 r. z. 1, poz. 23). Oznacza to, że ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. samodzielnie określała tryb wydawania przez Radę Państwa orzeczeń w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

W ówczesnie obowiązującym porządku prawnym nie było podstaw do wydania przez Radę Państwa aktu normatywnego określającego zasady i tryb orzekania w sprawach o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. nie zawierała bowiem przepisu upoważniającego Radę Państwa do wydania aktu normatywnego wykonawczego. W systemie źródeł prawa PRL przyjmowano, że w dziedzinach objętych wyłącznością ustawy oraz w sferze ustawowo uregulowanej Rada Państwa może podejmować uchwały o charakterze normatywnym jako akty normatywne o charakterze wykonawczym tylko na podstawie upoważnienia ustawowego. W tych dziedzinach nie mogły być więc podejmowane uchwały samoistne Rady Państwa (S. Rozmaryn, Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, PWN 1964, str. 282). Oznacza to, jak podniesiono powyżej, że zasady i tryb załatwiania spraw o zezwolenie na zmianę obywatelstwa określała wyłącznie ustawa z dnia 8 stycznia

1951 r. o obywatelstwie polskim, a później ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim.

Zasadniczy problem sprowadza się zatem do oceny, czy uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael może być uznana za zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącej ze skutkiem utraty obywatelstwa polskiego. W uchwale tej, wskazując jako podstawę prawną art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, Rada Państwa postanawia: "Zezwala się na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael osobom, które opuściły bądź opuszczają obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, udając się na stały pobyt do państwa Izrael i złożyły bądź złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego".

Organ odwoławczy, wnosząc skargę kasacyjną, powołał się na wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 650/08, w którym przyjęto, iż uchwała Nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael stanowiła generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa przez osoby, które opuszczały Polskę w celu wyjazdu na stałe do Izraela, o ile wyraziły chęć zmiany obywatelstwa. Sąd uznał w tym wyroku, że nie miało znaczenia, czy zgoda na zmianę obywatelstwa wyrażona została aktem indywidualnym, czy też generalnym, gdyż ustawa nie wymagała, aby zezwolenie miało charakter decyzji administracyjnej. Według stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wyrażonego w tym wyroku nie jest konieczne poszukiwanie charakteru indywidualnego i konkretnego uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. poprzez ustalenie, czy krąg tych osób był jednoznacznie określony wnioskiem (wnioskami) Prezesa Rady Ministrów, o którym mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim, wystarczający jest bowiem wniosek Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1957 r. skierowany do Rady Państwa o podjęcie przedmiotowej uchwały.

Należy stwierdzić, że pogląd wyrażony w powoływanym wyroku WSA w Warszawie z dnia 27 czerwca 2008 r., negujący potrzebę wydania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego

w drodze indywidualnego aktu, pozostaje poglądem odosobnionym nie tylko na tle ugruntowanej, potwierdzonej także w doktrynie (zob. glosa J. Jagielskiego do orzeczenia NSA z dnia 27 października 2005 r., II OSK 965/05, opubl.: OSP 2006/5/64), linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale również Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (zob. np. wyroki WSA w Warszawie z dnia 12 lipca 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 576/05 i IV SA/Wa 488/05 czy wyrok z dnia 15 lipca 2005 r., IV SA/Wa 613/05, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie potwierdzał prawidłowość prezentowanego w orzecznictwie sądowym stanowiska co do konieczności wykazania w toku postępowania administracyjnego, czy indywidualnie złożony wniosek o wydanie zezwolenia został objęty stosowną procedurą w celu jego załatwienia przez Radę Państwa. Sąd ten konsekwentnie podtrzymywał wyrażane w orzecznictwie oraz doktrynie stanowisko, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa jest aktem stosowania prawa w sprawie dotyczącej określonej osoby. Powoływał się przy tym na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2001 r., III RN 56/01 (OSNAPiUS z 2002 r. Nr 13, poz. 299), w którym przyjęto pogląd, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego jako przesłanka utraty obywatelstwa polskiego miało charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa. Stanowisko takie, z którym podjęto polemikę w wyroku z dnia 27 czerwca 2008 r., zostało wyrażone m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05 (ONSAiWSA 2006/2/66) oraz dwóch wyrokach tego Sądu z dnia 27 października

2005 r., sygn. akt II OSK 1001/05 (Palestra 2006/7-8/290) oraz II OSK 965/05 (ONSAiWSA 2006/2/67). W doktrynie odnośnie udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa również prezentowany jest pogląd, że zezwolenia dotyczące zmiany obywatelstwa mają indywidualny charakter (J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie*, Warszawa 1998, str. 123; W. Ramus, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, str. 248), z tym, że W. Ramus dopuszcza możliwość udzielenia generalnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa, gdy zmiana obywatelstwa dotyczy większej liczby osób. Stanowisko takie uzasadnione jest tym, że zezwolenie dotyczące zmiany obywatelstwa wywoływało skutek prawny tylko wobec oznaczonej osoby i tylko w odniesieniu do nabycia obywatelstwa obcego konkretnie określonego w orzeczeniu Rady Państwa o zmianie. Naczelny Sąd Administracyjny nie wykluczył możliwości wykazania, iż omawiana uchwała Rady Państwa stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa określonej osoby, ale tylko wówczas, jeżeli zostanie ustalone, że podanie określonej osoby o zezwolenie na zmianę obywatelstwa zostało przekazane Radzie Państwa i było w toku rozpoznawania przez Radę Państwa przed podjęciem tej uchwały. To, że w treści samej uchwały nie wymienia się z imienia i nazwiska tych osób nie przesądza o tym, że uchwała w tym zakresie nie ma charakteru indywidualnego i konkretnego, jeżeli okazałoby się, iż krąg tych osób był jednoznacznie określony wnioskiem (wnioskami) Prezesa Rady Ministrów, o którym mowa, w art. 13 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Nie można jednak z góry przyjąć założenia, że uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. stanowiła orzeczenia Rady Państwa o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego dla każdej osoby, która przed podjęciem tej uchwały wystąpiła z podaniem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, z uwagi na to, że po upływie 50 lat zostały zachowane tylko szczątkowe materiały archiwalne. Nie można także podzielić poglądu wyrażonego w skardze kasacyjnej oraz powołanym w niej wyroku z dnia 27 czerwca 2008 r., że zezwolenie na zmianę obywatelstwa może być udzielone w formie generalnego aktu.

Natomiast przedstawiona w skardze kasacyjnej argumentacja, iż w rozpoznawanej sprawie zastosowano uproszczoną procedurę uzyskania zezwolenia na zmianę obywatelstwa jest sama w sobie sprzeczna. Zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną organu po złożeniu przez skarżącą wniosku o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael oraz sprawdzeniu, że spełnia warunki określone w uchwale 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, wydano skarżącej dokument podróży, co stanowiło konsekwencje udzielenia przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Organ nie zwrócił jednak uwagi, że skarżąca wystąpiła z wnioskiem o zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w dniu 22 maja 1957 r., a po przyjeździe do Izraela we wrześniu 1957 r. skarżąca nabyła obywatelstwo izraelskie. Zatem organy przed wydaniem paszportu nie miały 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 kilka miesięcy po wyjeździe skarżącej do Izraela.

Mając powyższe względy na uwadze w rozpoznawanej sprawie zasadnicze znaczenie miało to, czy organy administracji w pełni wyjaśniły, czy podanie skarżącej o zezwolenie na zmianę obywatelstwa zostało objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów, czy zostało przekazane Radzie Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r., czy wreszcie tego podania dotyczyła ta uchwała w części zezwalającej na zmianę obywatelstwa polskiego osobom, które złożyły prośbę o takie zezwolenie i opuściły Polskę, a następnie uzyskały obywatelstwo izraelskie. Sąd pierwszej instancji prawidłowo ocenił, iż organy nie wykazały, że podanie w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa skarżącej zostało przedstawione Radzie Państwa oraz że podania tego dotyczyła uchwała w części zezwalającej na zmianę obywatelstwa polskiego. Oznacza to, że słusznie Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił decyzje wydane w tej sprawie.

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 wyroku.