

## **II OSK 690/09 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego**

LEX nr 1252151

### **Wyrok**

### **Naczelnego Sądu Administracyjnego**

**z dnia 19 maja 2010 r.**

**II OSK 690/09**

**TEZA aktualna**

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 skarżącej 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 skarżącej. 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 skarżącej i jej rodziców, gdyż ich wnioski o zezwolenie na zmianę obywatelstwa zostały złożone przed podjęciem tej uchwały.

### **UZASADNIENIE**

#### **Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia NSA Włodzimierz Ryms.

Sędziowie NSA: Jacek Chlebny (spr.), Alicja Plucińska-Filipowicz.

#### **Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 19 maja 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 19 stycznia 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1167/08 w sprawie ze skargi Z.Y. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) maja 2008 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego oddala skargę kasacyjną

#### **Uzasadnienie faktyczne**

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 19 stycznia 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) maja 2008 r. oraz poprzedzającą ją decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia (...) kwietnia 2008 r. o odmowie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Z.Y.

W uzasadnieniu wyroku Sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy. Skarżąca Z.Y. urodziła się 31 marca 1947 r. w B. jako Z. K., córka M. i B. z domu R. W dniu 15 lipca 1957 r. rodzice skarżącej złożyli podania do Rady Państwa o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie dla siebie i swojej małoletniej wówczas córki, a następnie wyjechali z Polski do Izraela, gdzie w dniu 29 września 1957 r. skarżąca nabyła 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, uwzględniając skargę Z.Y. na decyzję z (...) maja 2008 r., w uzasadnieniu wyroku stwierdził, że ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. nie regulowała formy wydawania zezwoleń na zmianę obywatelstwa, zatem zezwolenie takie mogło być wydane również w formie uchwały Rady Państwa. Sąd podkreślił jednak, że ustawa przewidywała określony tryb postępowania w sprawach utraty obywatelstwa, tj. z art. 11 i art. 13 ustawy z 1951 r. wynikało, że najpierw osoba zainteresowana powinna złożyć wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, następnie wniosek ten powinien być przedstawiony przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa, a w dalszej kolejności Rada Państwa rozstrzygała w przedmiocie zezwolenia. Zezwolenie Rady Państwa wydane w formie uchwały mogło odnosić się do wielu osób, pod warunkiem, że osoby te złożyły podania o zmianę obywatelstwa polskiego przed datą podjęcia przez Radę Państwa uchwały, zaś podania te zostały przedstawione przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa. Ustalenia dokonane przez organ w rozpoznawanej sprawie wskazują zaś, że rodzice skarżącej złożyli do Rady Państwa podania o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w dniu 15 lipca 1957 r., a zatem przed podjęciem uchwały Nr 5/58. Organy nie odnalazły jednak dowodów wskazujących na to, że podania te zostały przekazane Radzie Państwa przed podjęciem przez nią w dniu 23 stycznia 1958 r. uchwały Nr 5/58. W takich okolicznościach, w ocenie Sądu, nie można było przyjąć, że w rozważanym przypadku spełnione zostały przesłanki z art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim, a zatem, że uchwała z 23 stycznia 1958 r. stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego przez skarżącą.

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. 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 skarżącej uruchomili tą procedurę 15 lipca 1957 r. składając wnioski o zezwolenie na zmianę obywatelstwa i to oświadczenie woli wypełniało dyspozycję pkt 1 uchwały Rady Państwa. W stosunku do skarżącej 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 wniosku Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1957 r. nie ma konieczności ustalania obecnie, w oparciu o szczerkowo 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.

### **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 prawnej 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 skarżącej postępowania o wydanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa, poprzez złożenie w tym względzie stosownego podania, nie jest wystarczające do kategorięcznego stwierdzenia, że skutki uchwały Nr 5/58 należy odnieść także wobec skarżącej. Stanowisko to należy podzielić, bowiem kwestii tak istotnej kwestii 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 skarżącej i jej 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 orzecniczą 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 skarżącej 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 skarżącej wystąpili z wnioskiem w sprawie zmiany obywatelstwa w dniu 15 lipca 1957 r., zaś 29 września 1957 r. r. skarżąca nabyła 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 skarżącej do Izraela i po otrzymaniu przez nią obywatelstwa izraelskiego. Również z tego względu zasadnicze znaczenie miało to, czy organy administracji dokładnie wyjaśniły, czy obejmujące skarżącą podanie jej rodziców 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 podania tego 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. Sąd I instancji miał zatem pełne podstawy by stwierdzić, iż organy nie wykazały, że obejmujące skarżącą podanie zawierające wnioski o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa 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.