

II OSK 1124/10 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 1083537

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 19 lipca 2011 r.

II OSK 1124/10

TEZA aktualna

Chłopiec, którego rodzice nie złożyli oświadczenia o wyborze obywatelstwa, nie posiada obywatelstwa polskiego, albowiem jego rodzice nie złożyli w przewidzianym terminie oświadczenia o wyborze obywatelstwa polskiego, wskutek czego z dniem tym utracili obywatelstwo polskie, co dotyczyło również ich małoletniego syna.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Paweł Miładowski (spr.).

Sędziowie NSA: Joanna Runge-Lissowska, Marek Stojanowski.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 28 czerwca 2011 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej C. S. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 września 2009 r. sygn. akt IV SA/Wa 761/09 w sprawie ze skargi C. S. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) 23 stycznia 2008 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie faktyczne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrokiem z dnia 17 września 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 761/09, po rozpoznaniu skargi C. S. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) stycznia 2008 r., nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji, skargę oddalił.

Jak wynika z uzasadnienia wyroku Sądu pierwszej instancji C.S. pismem z dnia (...) października 2005 r. wystąpił do Wojewody Mazowieckiego o wydanie potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego. Decyzją z dnia (...) listopada 2005 r. Wojewoda Mazowiecki odmówił stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez C. S. urodzonego (...) października 1956 r. w miejscowości Ś. (Białoruś), syna Z. i M. z domu S.

Postanowieniem z dnia (...) grudnia 2005 r. Wojewoda dokonał sprostowania oczywistej omyłki w powyższej decyzji dotyczącej błędnego wskazania miejsca urodzenia matki wnioskodawcy.

Uzasadniając odmowną decyzję organ wskazał, iż po II wojnie światowej rodzice wnioskodawcy zamieszkiwali na terenie byłego ZSRR i mogli posiadać zarówno obywatelstwo polskie jak również radzieckie. Jednak z dniem 8 maja 1958 r. zaczęła obowiązywać Konwencja między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie uregulowania obywatelstwa osób o

podwójnym obywatelstwie, która ostatecznie uregulowała kwestie posiadania obywatelstwa polskiego przez osoby zamieszkałe na terytorium ZSRR, które posiadały obywatelstwo polskie w dniu 31 sierpnia 1939 r.

Osoby zamieszkujące na terytorium jednej ze stron, a posiadające jednocześnie obywatelstwo polskie i radzieckie mogły na podstawie Konwencji w terminie do 8 maja 1959 r. wybrać obywatelstwo jednej ze stron przez złożenie właściwego oświadczenia przed uprawnionym organem. Osoby, które nie złożyły takiego oświadczenia w przewidzianym terminie, zachowały obywatelstwo wyłącznie tej strony na terytorium której zamieszkiwały.

Rodzice C. S. nie złożyli oświadczenia o wyborze polskiego obywatelstwa - to zdaniem Wojewody - nawet gdyby posiadali obywatelstwo polskie, to utraciliby je z dniem 8 maja 1959 r. C.S. nie wniósł odwołania od powyższej decyzji Wojewody Mazowieckiego, natomiast w dniu (...) listopada 2007 r. wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o stwierdzenie nieważności przedmiotowej decyzji Wojewody Mazowieckiego.

Minister decyzją z dnia (...) grudnia 2007 r. odmówił stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Mazowieckiego z dnia (...) listopada 2005 r. Organ nadzorczy stwierdził, iż pomimo błędnego ustalenia przez Wojewodę statusu obywatelstwa rodziców wnioskodawcy, decyzja Wojewody zawiera prawidłową sentencję, tzn. odmawia stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez C. S.

Minister zauważył, iż zebrany materiał dowodowy w toku postępowania prowadzonego przez Wojewodę Mazowieckiego stanowi podstawę do uznania, że Z. S. - ojciec wnioskodawcy nabył obywatelstwo polskie przez urodzenie z rodziców obywateli polskich na podstawie art. 4 pkt 1 w związku z art. 5 ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego (Dz. U.R.P, Nr 7, poz. 44).

Jednocześnie organ nadzorczy uznał, iż pomimo braku w aktach sprawy jednoznacznych dowodów na posiadanie przez matkę wnioskodawcy - M. S.- obywatelstwa polskiego, to zważywszy na fakt zawarcia związku małżeńskiego z obywatelem polskim Z. S. (akta ślubu w aktach sprawy), to nawet gdyby nie posiadała obywatelstwa polskiego, nabyłaby je z dniem ślubu w dniu (...) października 1950 r., na podstawie art. 7 ustawy o obywatelstwie Państwa Polskiego.

Minister podkreślił, że skoro ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25) nie wspomina o mieszkańcach Kresów Wschodnich narodowości polskiej, którymi byli m.in. Z. i M. S., to należy uznać, iż osoby te, pomimo posiadania obywatelstwa b. ZSRR- nie utraciły posiadanego obywatelstwa polskiego na podstawie ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim. W konsekwencji Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazał, iż C.S. nabył obywatelstwo polskie przez urodzenie z rodziców obywateli polskich na podstawie przepisu art. 6 pkt 1 ww. ustawy o obywatelstwie polskim. Jednocześnie z akt sprawy wynika, iż nabył również obywatelstwo b. ZSRR.

Minister potwierdził, iż kwestie posiadania obywatelstwa polskiego przez osoby zamieszkałe na terytorium ZSRR, posiadające obywatelstwo polskie w dniu 31 sierpnia 1939 r. ostatecznie uregulowała Konwencja z dnia 21 stycznia 1958 r. między Rządem PRL i Rządem ZSRR.

Stosownie do postanowień Konwencji, osoby zamieszkujące na terytorium jednej ze stron i posiadające obywatelstwo polskie i radzieckie mogły wybrać obywatelstwo jednej ze stron przez złożenie właściwego oświadczenia.

Rodzice wnioskodawcy Z. i M. S. nie złożyli w przewidzianym terminie tj. do dnia 8 maja

1959 r. oświadczenia o wyborze obywatelstwa polskiego, wskutek czego z dniem tym utracili obywatelstwo polskie, jak również ich małoletni wówczas syn C. S.

Utratę przez wnioskodawcę obywatelstwa polskiego potwierdza posiadanie przez niego obywatelstwa b. ZSRR, a następnie obywatelstwa białoruskiego (kopia paszportu białoruskiego w aktach sprawy).

W ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przedstawiony stan faktyczny i prawny sprawy wskazuje na podjęcie przez Wojewodę Mazowieckiego prawidłowego rozstrzygnięcia tj. odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez C. S.

Odnosząc się do zarzutów podniesionych przez wnioskodawcę Minister uznał, iż kwestionowana decyzja Wojewody Mazowieckiego nie narusza przepisów Konstytucji RP z 1997 r., gdyż przepisy Konstytucji nie regulują instytucji posiadania obywatelstwa polskiego. Zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 o obywatelstwie polskim - posiadanie i utratę obywatelstwa polskiego stwierdza w drodze administracyjnej wojewoda i decyzja ta ma charakter deklaratoryjny.

Organ nadzorczy uznał, iż Wojewoda Mazowiecki odmawiając kontrolowaną decyzją stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez C. S. nie naruszył w sposób rażący przepisów prawa materialnego jak i procesowego stanowiących podstawę jej wydania, co oznacza, że nie wystąpiły przesłanki stwierdzenia jej nieważności określone w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej wskazaną powyżej decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji złożył w dniu (...) stycznia 2008 r. C. S.

Rozpoznając ponownie sprawę Minister przyznał rację skarżącemu, iż w uzasadnieniu decyzji z dnia (...) grudnia 2007 r. błędnie stwierdzono, iż "M. S., babcia wnioskodawcy nabyła obywatelstwo polskie najpóźniej z dniem zawarcia związku małżeńskiego z obywatelem polskim - J. S. na podstawie art. 7 ustawy o obywatelstwie polskim Państwa Polskiego", jednakże jest to oczywista omyłka pisarska bowiem bezsprzecznym jest, iż M. S. to matka skarżącego, a jego babcia to M. S.

Organ podał, iż omyłka ta została sprostowana postanowieniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) stycznia 2008 r.

Minister wskazał, iż omówiony błąd w uzasadnieniu decyzji nie ma znaczenia dla sprawy, bowiem bezsporne jest, że w dacie urodzenia skarżącego rodzice jego Z. i M. S. posiadali obywatelstwo polskie - czemu nie zaprzecza sam zainteresowany.

Za chybiony uznał Minister również zarzut wydania kontrolowanej decyzji bez podstawy prawnej. Podkreślił, iż podstawą prawną decyzji Wojewody Mazowieckiego z dnia (...) listopada 2005 r. jest przepis art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, który reguluje kwestie rozstrzygania w sprawach o stwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego i przepis ten został przez Wojewodę wskazany w kontrolowanej decyzji.

W konsekwencji powyższego Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z dnia (...) stycznia 2008 r. na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. orzekł o utrzymaniu w mocy własnej decyzji z dnia (...) grudnia 2007 r., która stanowi przedmiot skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w niniejszej sprawie.

Skarżący C.S. w skardze wniósł o uchylenie decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) stycznia 2008 r. i poprzedzającej ją decyzji z (...) grudnia 2007 r.

oraz o stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody Mazowieckiego z dnia (...) listopada 2005 r. sprostowanej postanowieniem z dnia (...) grudnia 2005 r. i stwierdzenie posiadania przez skarżącego obywatelstwa polskiego.

W obszernym uzasadnieniu skargi skarżący wywiódł, iż Wojewoda Mazowiecki dokonał błędnych ustaleń stanu faktycznego jak i prawnego uznając w konsekwencji, iż skarżący nie posiada obywatelstwa polskiego. Zdaniem jego zarówno w okresie obowiązywania ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, jak również kolejnej ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. posiadał i nadal posiada nieprzerwanie obywatelstwo polskie na mocy prawa.

Skarżący podniósł, iż obywatelstwo polskie nabył z mocy "prawa krwi" tzn. po rodzicach. W jego ocenie Konwencja, na którą powołują się organy nie jest aktem normatywnym na podstawie którego można było orzec utratę obywatelstwa polskiego przez jego rodziców, bowiem była ona niezgodna z przepisami obowiązującej wówczas ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r.

W odpowiedzi na skargę Minister Administracji i Spraw Wewnętrznych wniósł o jej oddalenie podtrzymując swoje stanowisko i argumentację przedstawione w zaskarżonej decyzji.

Wskazany na wstępie wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie skargę oddalił.

W uzasadnieniu wyroku Sąd pierwszej instancji wskazał, że ustawodawca wyraźnie określił, że stwierdzenie posiadania lub stwierdzenie utraty obywatelstwa polskiego to dwa rozstrzygnięcia o charakterze pozytywnym, które zapadają wówczas, gdy strona wnosi o poświadczenie posiadania obywatelstwa polskiego i odpowiednio gdy żąda poświadczenia jego utraty. Charakter prawny takiego aktu nie został określony w ustawie, gdyż w świetle jej postanowień jedynie odmowa posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego *expressis verbis* wymaga wydania decyzji administracyjnej.

Jeżeli odnieść powyższe rozważania do realiów rozpoznawanej sprawy, trafnie wskazano w zaskarżonej decyzji, że nie można uznać za uprawniony zarzut skarżącego wydania kontrolowanej decyzji Wojewody Mazowieckiego bez podstawy prawnej.

Zgodnie z art. 61 k.p.a. postępowanie administracyjne wszczynają się na wniosek strony lub z urzędu. Wniosek złożony przez uprawnioną wszczynają postępowanie administracyjne w zakresach w nim granicach podmiotowych i przedmiotowych.

W sprawie niniejszej wnioskodawca pismem z dnia (...) października 2005 r. wystąpił do Wojewody Mazowieckiego o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego wskazując iż... "przysługuje mi prawo stwierdzenia i przywrócenia posiadanego nabytego przez urodzenie obywatelstwa polskiego." W kolejnym piśmie z dnia (...) listopada 2005 r., stanowiącym uzupełnienie wcześniejszego ww. pisma, podkreślił, iż wnosi o " wydanie potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego".

W świetle powyższych okoliczności organ orzekający prawidłowo przyjął, że przedmiotem żądania wnioskodawcy jest stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego. Takie określenie zakresu przedmiotowego żądania strony potwierdza również analiza treści wymienionych pism wnioskodawcy. Zatem zasadnie uznał organ nadzorczy, że nie można podzielić stanowiska skarżącego, iż Wojewoda rozstrzygnął niezgodnie z żądaniem określonym we wniosku strony.

Sąd nie podzielił również stanowiska skarżącego, że Konwencja między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w

sprawie uregulowania obywatelstwa osób o podwójnym obywatelstwie (Dz. U. Nr 58, poz. 143), podpisana w Warszawie dnia 21 stycznia 1958 r., przyjęta i ratyfikowana przez Radę Państwa dnia 15 kwietnia 1958 r., stanowiła akt samoistny i nie mogła uchodzić za źródło prawa, a tym samym spowodować utratę obywatelstwa polskiego przez rodziców małoletniego wówczas C. S. Należy zauważyć, iż obowiązująca od 19 stycznia 1951 r. ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25) w art. 4 pkt 1 zawierała niejako upoważnienie do regulacji kwestii obywatelstwa polskiego określonych podmiotów na podstawie umów międzynarodowych. Stosownie bowiem do treści wymienionej normy prawnej obywatelem polskim nie jest osoba, która wprawdzie w dniu 31 sierpnia 1939 r. miała obywatelstwo polskie, jednak mieszka stale za granicą i w związku ze zmianą granic Państwa Polskiego nabyła zgodnie z umową międzynarodową obywatelstwo innego państwa.

Podkreślenia wymaga, iż Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r., obowiązująca w dacie podpisania Konwencji, nie zawierała wprawdzie żadnych rozstrzygnięć dotyczących roli umów międzynarodowych jako źródeł prawa, to bez wątpienia jednak uprawniała do ratyfikacji umowy przez Radę Państwa bez uzyskania upoważnienia ustawowego. W myśl postanowienia art. 30 pkt 8 Konstytucji Rada Państwa ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe. Przedmiotowa Konwencja została w dniu 15 kwietnia 1958 r. przyjęta i ratyfikowana przez Radę Państwa, następnie ogłoszona w Dzienniku Ustaw w dniu 7 czerwca 1958 r. W tym miejscu należy zauważyć, iż pod rządami Konstytucji z 1952 r. ukształtowała się koncepcja monistycznego porządku prawnego, w którym umowy międzynarodowe stanowią część polskiego porządku prawnego. W wielu orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego potwierdzono, że obowiązujące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe powinny być stosowane *proprio vigore* w prawie wewnętrznym, bez potrzeby jakiegokolwiek transformacji. Równolegle twierdzono, że inkorporacja norm prawa międzynarodowego do polskiego porządku prawnego następuje w drodze ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, a zatem dla mocy obowiązującej umowy międzynarodowej, ratyfikowanej i ogłoszonej w Dzienniku Ustaw, nie jest konieczne wydawanie aktów prawnych inkorporujących jej treść do krajowego porządku prawnego (por. W. Czapliński: "Mała Konstytucja" w procesie przemian ustrojowych w Polsce", Warszawa 1993, s.238-243).

W ocenie Sądu pierwszej instancji - wbrew stanowisku skarżącego - zakwestionowana przez skarżącego Konwencja nie stanowi aktu normatywnego, który można uznać za naruszający podstawowe prawa i wolności osobiste. Należy bowiem zauważyć, iż postanowienia Konwencji stwarzały osobom zamieszkującym na terytorium jednej z Umawiających się Stron, które według ustawodawstwa obu Umawiających się Stron są ich obywatelami, możliwość wyboru obywatelstwa jednej z Umawiających się Stron (art. 1). Jedynym warunkiem skorzystania z prawa wyboru obywatelstwa było zachowanie rocznego terminu, liczonego od dnia wejścia w życie Konwencji, przewidzianego w art. 2 do złożenia pisemnego oświadczenia w przedmiocie wyboru obywatelstwa we właściwej Ambasadzie lub Konsulacie. Powyższe okoliczności uprawniają, zdaniem Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Warszawie, do stwierdzenia, iż pozbawiony jest podstaw zarzut podniesiony w skardze, że w myśl postanowień Konwencji miała nastąpić automatyczna utrata dotychczasowego obywatelstwa polskiego, co było niezgodne z prawem polskim i sprzeczne z zasadami prawa uznawanymi przez narody cywilizowane.

W świetle powyższych rozważań za nieuprawniony należy uznać również zarzut niezastosowania przez organ administracji publicznej postanowienia punktu 4 Uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 kwietnia 1998 r. o ciągłości prawnej między II a III Rzeczpospolitą Polską (M.P. Nr 12, poz. 200), w którym Senat stwierdził, że akty normatywne stanowione przez niesuwerennego prawodawcę w latach 1944-1989 pozbawione są mocy prawnej, jeśli m.in. naruszały podstawowe prawa i wolności obywatelskie, przy czym nieważność aktów rangi ustawowej wymaga stwierdzenia ustawowego, a innych aktów normatywnych-decyzji właściwych organów władzy państwowej.

Sąd pierwszej instancji podzielił stanowisko organu nadzorczego, że błędne ustalenie przez Wojewodę Mazowieckiego stanu faktycznego w zakresie posiadania obywatelstwa polskiego przez rodziców skarżącego, nie może być uznane za rażące naruszenie prawa, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., gdy decyzja zawiera prawidłowe rozstrzygnięcie. Należy bowiem podnieść, iż Wojewoda stwierdził, że gdyby nawet rodzice C. S. posiadali obywatelstwo polskie, to wobec niezłożenia oświadczenia o wyborze obywatelstwa polskiego w trybie art. 2 ww. Konwencji, utraciliby obywatelstwo polskie z dniem 8 maja 1959 r. Stosownie bowiem do treści art. 7 Konwencji, osoby, które w ciągu terminu przewidzianego w art. 2 nie złożą oświadczenia o wyborze obywatelstwa, będą uważane wyłącznie za obywateli tej Umawiającej się Strony, na terytorium której zamieszkują. W sprawie niniejszej okolicznością bezsporną jest, iż rodzice skarżącego zamieszkiwali w dniu wejścia w życie Konwencji na terenie b.ZSRR, jak również nie był kwestionowany przez wnioskodawcę fakt niezłożenia przez nich stosownego oświadczenia. Zatem organ orzekający w postępowaniu zwykłym prawidłowo rozstrzygnął, powołując się na postanowienia ww. Konwencji, odmawiając stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez C. S.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożył C.S. zaskarżając tenże wyrok w całości i zarzucając naruszenie prawa materialnego - art. 4 pkt 1 ustawy z 8 stycznia-1951 r. o obywatelstwie polskim w związku z art. 7 ust. 2 Konwencji między Rządem, Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie uregulowania obywatelstwa osób o podwójnym obywatelstwie podpisanej w dniu 21 stycznia 1958 (Dz. U. Nr 32, poz. 143) - ze względu na błędną ocenę WSA zastosowanego przez organ administracji przepisu z uwagi na przyjęcie, iż art. 4 ust. 1 wskazanej wyżej ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim stanowił upoważnienie dla Rady Państwa do ratyfikacji powyższej Konwencji, zgodnie z którą art. 7 ust. 2 - z uwagi na brak złożenia oświadczenia o wyborze obywatelstwa polskiego - M. oraz Z. małżonkowie S. oraz ich syn C.S. mieli utracić obywatelstwo polskie - tj. na przesłance wynikającej z art. 174 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

Wskazując na powyższe skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i "rozpoznanie skargi C. Sk. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 stycznia 2008 r. DOI.R.I.627/3772-B/07-PW, względnie o przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania, a także o zasądzenie kosztów pomocy prawnej udzielonej skarżącemu z urzędu, nieopłaconej ani w części ani w całości".

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługiwała na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 183 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej z urzędu biorąc pod uwagę jedynie nieważność postępowania.

Wobec tego, że w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a., a nadto nie zachodzi również żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a., które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku Sądu pierwszej instancji, Naczelny Sąd Administracyjny dokonał kontroli zaskarżonego wyroku w zakresie wyznaczonym podstawami skargi kasacyjnej.

W pierwszej kolejności podkreślenia wymaga fakt, iż kontrolowane postępowanie administracyjne toczyło się w ramach nadzwyczajnego środka zaskarżenia jakim jest stwierdzenie nieważności decyzji.

Decyzja której stwierdzenia nieważności domagał się skarżący kasacyjnie została wydana przez Wojewodę Mazowieckiego w dniu (...) listopada 2005 r. a jej przedmiotem był wniosek o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego.

W sprawie bezspornym jest, że rodzice skarżącego posiadali obywatelstwo polskie, a skarżący C.S. nabył to obywatelstwo przez urodzenie z rodziców obywateli polskich na podstawie art. 6 pkt 1 ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25).

Jednocześnie zgodnie z Konwencją z dnia 21 stycznia 1958 r. zawartą między Rządem PRL i Rządem ZSRR w sprawie uregulowania obywatelstwa osób o podwójnym obywatelstwie, osoby zamieszkujące na terytorium jednej z Umawiających się Stron, które według ustawodawstwa Umawiających się Stron są ich obywatelami, mogli na podstawie niniejszej Konwencji wybrać obywatelstwo jednej z Umawiających się Stron. Konwencja ta przewidywała, że osoby, które zamieszkują na terytorium jednej z Umawiających się Stron i pragną wybrać obywatelstwo drugiej Umawiającej się Strony, składają oświadczenie w Ambasadzie lub Konsulacie tej drugiej Umawiającej się Strony, przy czym oświadczenia o wyborze obywatelstwa mogły być składane w ciągu jednego roku od dnia wejścia w życie Konwencji. Osoby, które w ciągu ww. terminu nie złożyły oświadczenia o wyborze obywatelstwa, zostały zgodnie z zapisem Konwencji uznane wyłącznie z obywateli tej Umawiającej się Strony, na terytorium której zamieszkują.

Bezspornym jest również fakt, iż w chwili wejścia w życie Konwencji rodzice niepełnoletniego C. S. posiadali zarówno obywatelstwo polskiej jak i ZSRR. Skarżący nie kwestionował również ustaleń organów, iż w okresie roku od wejścia w życie Konwencji nie złożyli oni oświadczenia o wyborze obywatelstwa polskiego, mimo iż mieszkali na terytorium ZSRR, a więc stosownie do wskazanych powyżej zapisów Konwencji zostali oni uznani wyłącznie za obywateli ZSRR.

Tym samym stwierdzić należy, iż Wojewoda Mazowiecki wydając decyzję o odmowie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego niewadliwie ustalił, że skarżący nie posiada obywatelstwa polskiego, albowiem jego rodzice nie złożyli w przewidzianym ww. Konwencją terminie tj. do dnia 8 maja 1959 r. oświadczenia o wyborze obywatelstwa polskiego, wskutek czego z dniem tym utracili obywatelstwo polskie, co dotyczyło również ich

małoletniego syna C. S.

Decyzja Wojewody nie zawiera przy tym, żadnej z wad uzasadniających stwierdzenie jej nieważności. W szczególności decyzja ta nie narusza prawa w sposób rażący.

Odnosząc się do zarzutów skargi kasacyjnej podkreślić należy, że problematykę mocy wiążącej zawartych przez Polskę umów międzynarodowych dotyczących obywatelstwa, a w szczególności Konwencji w sprawie uregulowania obywatelstwa osób o podwójnym obywatelstwie zawartej w dniu 21 stycznia 1958 r. przez Rząd PRL i Rząd ZSRR (Dz. U. Nr 32, poz. 143) szczegółowo przedstawił i zanalizował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 kwietnia 2010 r. sygn. akt II OSK 565/09. W wyroku tym wskazano, że Polska zarówno w okresie po zakończeniu I wojny światowej, jak i w okresie po zakończeniu II wojny światowej zawarła szereg umów międzynarodowych, których przepisy stanowiły samodzielną podstawę prawną utraty obywatelstwa polskiego w drodze oświadczenia woli o wyborze obywatelstwa obcego (prawo opcji) lub o zrzeczeniu się obywatelstwa polskiego. Były to w szczególności umowy międzynarodowe dotyczące obywatelstwa osób o podwójnym obywatelstwie (W. Ramus, Instytucje prawa o obywatelstwie polskim, Warszawa 1980, s. 283, J. Jagielski, Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1998, s. 114). Umowy należące do tej ostatniej grupy miały na celu eliminację podwójnego obywatelstwa, która miała nastąpić na zasadzie pełnej dobrowolności w drodze wyboru jednego z dwóch przysługujących danej osobie obywatelstw albo zapobieganie powstaniu podwójnego obywatelstwa. Zgodnie bowiem z art. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. obywatel polski nie mógł być równocześnie obywatelem innego Państwa. Podobnie brzmi regulacja art. 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r., z którego wynika, iż obywatel polski w myśl prawa polskiego nie może być równocześnie uznawany za obywatela innego państwa.

Polska zawarła umowy regulujące obywatelstwo osób o podwójnym obywatelstwie z sześcioma państwami: z ZSRR w 1958 r. i w 1965 r., z Węgrami w 1961 r., z Czechosłowacją w 1965 r., z Bułgarią w 1972 r., z Mongolią w 1975 r. i Niemiecką Republiką Demokratyczną w 1975 r. (por. M. Zdanowicz, Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym, Warszawa 2001, s. 77).

Pierwszą z tych umów była Konwencja w sprawie uregulowania obywatelstwa osób o podwójnym obywatelstwie zawarta w dniu 21 stycznia 1958 r. przez Rząd PRL i Rząd ZSRR (Dz. U. Nr 32, poz. 143), której przepisy znajdują zastosowanie w tej sprawie.

Konwencja ta została ratyfikowana przez Radę Państwa zgodnie z art. 25 Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r., co stanowiło podstawę jej wejścia w życie i obowiązywania. Stanowiła więc *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. W uchwale z dnia 30 listopada 1994 r. (W 10/94, OTK 1994/2/48) Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że pod rządami Konstytucji z 1952 r. i tzw. Małej Konstytucji ratyfikowane przez Polskę umowy międzynarodowe stanowiły część polskiego porządku prawnego. W związku z tym, że w żadnym akcie prawnym nie określono stosunku norm wynikających z tych umów do norm wynikających z ustaw, należy uznać, że normy wynikające z umów międzynarodowych były normami rangi co najmniej ustawowej. Dopuszczalność utraty obywatelstwa polskiego na podstawie Konwencji z 1958 r., jako unormowania szczególnego, nie była też kwestionowana w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego - por. wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2009 r., sygn. II OSK 1868/08, wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 565/09. Wątpliwości takich nie miał również Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznający

sprawę ze skargi kasacyjnej C. S. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 grudnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 1340/08 w sprawie ze skargi C. S. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) czerwca 2008 r., nr DOI.R.I.627/2511/08-PW w przedmiocie utraty obywatelstwa polskiego. Sąd orzekający w ww. sprawie stwierdził w sposób jednoznaczny, iż Konwencja z 1958 r. jako umowa międzynarodowa ratyfikowana zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami Konstytucji z 1952 r. i właściwie ogłoszona wywierała skutki prawne w polskim porządku prawnym.

Tym samym zarzut skargi kasacyjnej naruszenia prawa materialnego - art. 4 pkt 1 ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim w związku z art. 7 ust. 2 Konwencji między Rządem PRL i Rządem ZSRR - polegający na przyjęciu, iż art. 4 ust. 1 wskazanej wyżej ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim stanowił upoważnienie dla Rady Państwa do ratyfikacji powyższej Konwencji nie zasługiwał na uwzględnienie.

Naczelny Sąd Administracyjny nie uwzględnił wniosku skarżącego o skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego następującej treści: "Czy art. 7 ust. 2 w zw. z art. 2 oraz art. 4 ust. 1 Konwencji między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie uregulowania obywatelstwa osób o podwójnym obywatelstwie, podpisanej w Warszawie w dniu 21 stycznia 1958 r., narusza prawo obywatela polskiego wyrażone w art. 34 ust. 2 Konstytucji, w związku z naruszeniem zasad wyrażonych w art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego), art. 7 (zasada działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa, art. 32 ust. 1 i 2 (zasada równości i zasada niedyskryminacji) oraz art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483)?"

Zgodnie z art. 193 Konstytucji RP z 1997 r. każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Z przepisu tego wynika, iż sąd orzekający nie jest związany wnioskiem strony w tym zakresie. Jeżeli Sąd poweźmie wątpliwości co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą to powinien przedstawić pytanie prawne Trybunałowi Konstytucyjnemu. Jednak wyłącznie od oceny Sądu, a nie strony postępowania zależy, czy rozstrzygnięcie danej sprawy wymaga przedstawienia pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu. Skład Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekający w niniejszej sprawie nie powziął tego typu wątpliwości. W konstrukcji przedmiotowej Konwencji Naczelny Sąd Administracyjny nie dostrzegł sprzeczności zapisów w niej zawartych z podstawowymi prawami obywatela, ani z innymi konstytucyjnie chronionymi dobrami. W szczególności podkreślenia wymaga fakt, iż zawarta między stronami konwencja nie naruszała zasady proporcjonalności, która wprost wynika z zasady demokratycznego państwa prawa. Już z preambuły do ww. Konwencji wynika, iż Umawiające się Strony podpisały tę Konwencję kierując się pragnieniem zlikwidowania ewentualnych wypadków podwójnego obywatelstwa na zasadzie dobrowolnego wyboru obywatelstwa przez osoby zainteresowane. Akt ten przewidywał, co wymaga szczególnego podkreślenia, tożsame prawa i obowiązki dla obywateli zamieszkujących na terytorium obu Państw. Taki sam był również termin do ewentualnego złożenia w Ambasadzie bądź Konsulacie oświadczenia o wyborze obywatelstwa Państwa, na którego terytorium składający oświadczenie nie przebywali.

Mając na uwadze powyższe Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skargę kasacyjną oddalił.