

## **II OSK 965/05 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego**

Opublikowano: ONSAiWSA 2006/2/67, OSP 2006/5/64, LEX nr 178473

### **Wyrok**

### **Naczelnego Sądu Administracyjnego**

**z dnia 27 października 2005 r.**

**II OSK 965/05**

**TEZA aktualna**

Nie można a priori przyjąć założenia, że uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael (niepubl.) nie stanowi orzeczenia Rady Państwa, wydanego na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25), o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa przed podjęciem tej uchwały.

### **PUBLIKACJE**

Glosa do wyroku NSA z dnia 27 października 2005 r., II OSK 965/05

### **UZASADNIENIE**

#### **Skład orzekający**

Przewodniczący: sędzia NSA Włodzimierz Rymys (sprawozdawca).

Sędziowie NSA: Jerzy Bujko, Jacek Chlebny.

#### **Sentencja**

Naczelnny Sąd Administracyjny uznał zasadność skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 maja 2005 r. w sprawie ze skargi Hany G. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 11 stycznia 2005 r. w przedmiocie odmowy potwierdzenia obywatelstwa polskiego i na podstawie art. 185 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) uchylił zaskarżony wyrok oraz przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie, a także - zgodnie z art. 203 pkt 2 powyższej ustawy - zasądził od Hany G. na rzecz Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców dwieście osiemdziesiąt złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

#### **Uzasadnienie faktyczne**

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 31 maja 2005 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił decyzje organu pierwszej i drugiej instancji w przedmiocie odmowy potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Hanę G. W uzasadnieniu wyroku Sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy:

Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców decyzją z dnia 11 stycznia 2005 r. utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 października 2004 r.

odmawiającą stwierdzenia posiadania przez Hanę G. obywatelstwa polskiego. Organ wskazał, że rodzice Hany G. złożyli w dniu 8 lutego 1957 r. wniosek do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, a po przyjeździe do państwa Izrael, w dniu 2 maja 1957 r. Hana G. nabyła obywatelstwo izraelskie. Warunek uzyskania zezwolenia na zmianę obywatelstwa został spełniony, ponieważ ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25) nie określała trybu i formy wydawania przez Radę Państwa zezwoleń w przedmiocie zmiany obywatelstwa polskiego na obce. Powołana ustawa nie określała również, czy zezwolenie miało mieć charakter aktu indywidualnego, czy też generalnego. Dopuszczalny był zatem każdy sposób udzielania przez Radę Państwa zezwoleń na zmianę obywatelstwa polskiego na obce. 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 (niepubl.). Osobom, które spełniły warunki przewidziane w tej uchwale, a do takich zaliczała się Hana G. i jej rodzice, nie były wydawane indywidualne zezwolenia. Sam fakt spełnienia tych warunków powodował, że osoby zainteresowane uzyskiwały zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie podzielił stanowiska organu. Zdaniem Sądu, z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim wynika, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa stanowiło akt indywidualny, jednostkowy, skierowany do konkretnego adresata. Indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa nie mogła zastąpić generalna w swej istocie uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r., albowiem przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim nie zawierały upoważnienia dla Rady Państwa do wydania uchwały generalnej, wyrażającej zgodę na zmianę obywatelstwa dla nieokreślonej liczby osób. Poza tym, zgodnie z art. 11 ust. 5 tej ustawy, tylko w razie nabycia obywatelstwa obcego w sposób określony w art. 11 ust. 1-4 tej ustawy następował skutek w postaci utraty obywatelstwa polskiego. Oznacza to, że w wypadku skarżącej nie zostało wydane zezwolenie na zmianę obywatelstwa, a wobec tego, mimo że złożyła wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa i uzyskała obywatelstwo izraelskie, nie utraciła ona obywatelstwa polskiego. Z tych względów decyzje odmawiające stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego skarżącej zostały wydane z naruszeniem prawa materialnego.

W skardze kasacyjnej Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców zarzucił naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię przepisów art. 11 ust. 1 i 5 oraz art. 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Organ wskazał, że ta ustawa nie precyzowała trybu i formy udzielania zezwoleń na zmianę obywatelstwa. Uchwała nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. została wydana w ramach konstytucyjnych i ustawowych uprawnień Rady Państwa i była generalnym aktem stosowania prawa upraszczającym procedurę emigracyjną, a nie aktem normatywnym zmieniającym przepisy ustawy. Zdaniem organu, po złożeniu wniosku o zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael oraz sprawdzeniu, że wnioskodawca spełnia warunki określone uchwałą nr 5/58 Rady Państwa, następowało wydanie wnioskodawcy dokumentu podróży. Dokument ten uprawniał do opuszczenia terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i stanowił zezwolenie na zmianę obywatelstwa.

## Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W stanie faktycznym sprawy ustalonym przez organy administracji i przyjętym przez Sąd w zaskarżonym wyroku przytoczona w skardze kasacyjnej podstawa kasacyjna i jej uzasadnienie sprowadzają 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 (Dz. U. Nr 4, poz. 25). Nie ulega bowiem wątpliwości, że rozpoznając sprawę 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 ze zm.), trzeba odnieść się do zdarzeń, których skutkiem jest nabycie lub utrata obywatelstwa polskiego. Takim zdarzeniem, które w ocenie organów spowodowało utratę obywatelstwa polskiego przez skarżącą, było wystąpienie o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w związku z wyjazdem do Izraela oraz uzyskanie obywatelstwa izraelskiego w 1957 r., a także 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 (niepubl.). Tak więc w okolicznościach tej sprawy problem polega na tym, czy w czasie obowiązywania przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim powołana uchwała Rady Państwa mogła stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącej, wywołując skutek w postaci utraty przez nią obywatelstwa polskiego.

Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25) 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 orzekała Rada Państwa, orzeczenie o utracie obywatelstwa polskiego następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a ogłoszenie takiego orzeczenia w Monitorze Polskim zastępowało doręczenie orzeczenia. Z przepisów tych wynika, że orzekanie o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego ze skutkiem w postaci utraty tego obywatelstwa z chwilą nabycia obywatelstwa obcego odnosiło się do określonej osoby - obywatela polskiego, który wystąpił o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Użycie określeń "orzeka", "orzeczenie" oraz stwierdzenie, że orzeczenie następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a ogłoszenie orzeczenia w Monitorze Polskim zastępuje doręczenie, jednoznacznie wskazują, że ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. traktowała zezwolenie na zmianę obywatelstwa jako akt stosowania prawa rozumiany w ten sposób, że oznaczony w ustawie organ (Rada Państwa), powołując 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 jednak nie wskazywała, w jakiej formie i w jakim trybie postępowania jest załatwiana przez Radę Państwa sprawa zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Należy zgodzić się z poglądem, 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 ze zm.), a później Kodeksu postępowania administracyjnego (postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 1985 r. sygn. akt III SA 404/85, ONSA 1985, z. 1, poz. 23). Oznacza to, że ustawa o obywatelstwie polskim samodzielnie określała tryb wydawania przez Radę Państwa orzeczeń w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

Stanowisko, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa jest aktem stosowania prawa w sprawie dotyczącej określonej osoby, jest przyjmowane zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i w doktrynie. Przykładowo można wskazać wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2001 r. sygn. akt III RN 56/01 (OSNAPiUS 2002, nr 13, poz. 299), w którym przyjęto, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego jako przesłanka utraty obywatelstwa polskiego musi mieć charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa. Stanowisko takie zostało wyrażone również w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2005 r. sygn. akt II OSK 267/05 i z dnia 27 października 2005 r. sygn. akt II OSK 1001/05. W doktrynie również prezentowany jest pogląd, że zezwolenia dotyczące zmiany obywatelstwa mają indywidualny charakter (J. Jagielski: Obywatelstwo polskie, Warszawa 1998, s. 123; W. Ramus: Instytucje prawa o obywatelstwie polskim, Warszawa 1980, s. 248). Jednocześnie W. Ramus dopuszcza możliwość udzielenia generalnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa, gdy zmiana obywatelstwa dotyczy większej liczby osób. Stanowisko to 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.

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 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 więc nie mogły być podejmowane uchwały samoistne Rady Państwa (S. Rozmaryn: Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, PWN 1964, s. 282). Oznacza to, 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.

Odnosząc przedstawione wyżej rozważania do rozpoznawanej sprawy, należy uznać, że zasadniczy problem sprowadza się 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 (niepubl.) 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". Organy administracji, powołując się na tę uchwałę, przyjęły, że był to generalny akt stosowania prawa, wydany na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, który wiązał organy administracji i stanowił zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael zarówno w stosunku do osób, które złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i opuściły Polskę, jak i w stosunku do osób, które złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i opuszczą Polskę (uchwała z dnia 23 stycznia 1958 r. została uchylona uchwałą nr 26/84 Rady Państwa z dnia 8 marca 1984 r.). Natomiast w ocenie Sądu pierwszej instancji uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie może być traktowana jako zezwolenie na zmianę obywatelstwa ze skutkiem powodującym utratę obywatelstwa polskiego, ponieważ nie był to akt konkretno-indywidualny skierowany do oznaczonych osób.

Przy takiej ocenie znaczenia prawnego powołanej uchwały nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie została rozważona istotna kwestia, a mianowicie czy i jakie znaczenie prawne może mieć ta uchwała w odniesieniu do osób, które złożyły podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego oraz opuściły Polskę, udając się na pobyt stały do Izraela, i uzyskały obywatelstwo izraelskie przed podjęciem tej uchwały. W rozpoznawanej sprawie zostało ustalone, że rodzice skarżącej (o nazwisku K.) złożyli w dniu 8 lutego 1957 r. podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w związku z wyjazdem na stałe do Izraela; ta prośba obejmowała także skarżącą. Po wyjeździe do Izraela uzyskali dnia 2 maja 1957 r. obywatelstwo izraelskie.

O ile należy w pełni podzielić pogląd wyrażony w wyroku NSA z dnia 14 października 2005 r. sygn. akt II OSK 267/05, że uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie mogła stanowić zezwoleń na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które do dnia jej podjęcia nie występowały o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, gdyż nie można mówić o udzieleniu zezwolenia osobie, która o takie zezwolenie nie występowała, o tyle stanowiska takiego nie można wprost odnieść do sytuacji, gdy podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego zostało złożone w 1957 r. (jak w rozpoznawanej sprawie), a więc przed podjęciem tej uchwały. W takim wypadku konieczne jest rozważenie, czy uchwała ta nie stanowiła prawnie skutecznego zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które o takie zezwolenie wystąpiły. Należy bowiem zwrócić uwagę, że omawiana uchwała odnosi się wprost do osób, które już złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i opuściły Polskę, udając się na stały pobyt do Izraela. To, 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 i konkretnego, jeżeli okazałoby się, że 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. W aktach administracyjnych znajduje się fragment wykazu (s. 39), a pod pozycją (...) wymieniona jest matka skarżącej - Maria K. oraz skarżąca jako Hana K., urodzona 9 sierpnia 1950 r. Nie wiadomo, jakiego dokumentu fragmentem jest to zestawienie nazwisk, a w szczególności czy jest to wykaz osób, które złożyły podania do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, czy podania tych osób były objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów, czy zostały przekazane Radzie Państwa przed

podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r., czy wreszcie podań tych osób 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. Te okoliczności oraz ich znaczenie prawne w ogóle nie były przez Sąd rozważane.

Nie można a priori przyjąć takiego założenia, że uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie stanowi orzeczenia Rady Państwa o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa przed podjęciem tej uchwały. Ustawa bowiem nie określiła szczególnych wymagań co do formy orzeczeń Rady Państwa w tych sprawach. Orzeczenie takie w formie uchwały mogło dotyczyć większej liczby osób, pod warunkiem jednak, iż odnosiło się do oznaczonych osób, których podania były w toku rozpoznawania przez Radę Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. To, że w uchwale tej nie wymieniono tych osób, samo przez się nie oznacza, że adresatem uchwały w tej części nie były oznaczone osoby.

Stanowisko Sądu pierwszej instancji, że uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w żadnym razie nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego skarżącej, pomijając przytoczone wyżej okoliczności, nie jest trafne. Nie można bowiem bez wyjaśnienia i rozważenia podanych okoliczności stwierdzić, że skarżąca nie utraciła obywatelstwa polskiego, a wobec tego decyzje w tej sprawie zostały wydane z naruszeniem art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Oznacza to, że skarga kasacyjna oparta została na usprawiedliwionych podstawach kasacyjnych, choć ich uzasadnienia przytoczonego w skardze kasacyjnej nie można w pełni podzielić.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 185 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania. W toku ponownego rozpoznawania sprawy konieczne jest dokonanie oceny ustaleń przyjętych przez organ w świetle zgromadzonego materiału dowodowego, w szczególności co do tego, czy organ wyjaśnił te wszystkie okoliczności, które mogą stanowić podstawę ustalenia, że podanie dotyczące zezwolenia na zmianę obywatelstwa skarżącej zostało przedstawione Radzie Państwa i Rada Państwa, podejmując uchwałę w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa, zezwoleniem tym objęła także skarżącą.

O kosztach postępowania kasacyjnego Sąd orzekł na podstawie art. 203 pkt 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.