

## **II OSK 661/06 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego**

LEX nr 352303

### **Wyrok**

### **Naczelnego Sądu Administracyjnego**

**z dnia 16 maja 2007 r.**

**II OSK 661/06**

### **UZASADNIENIE**

#### **Skład orzekający**

Przewodniczący: sędzia NSA Włodzimierz Rymś.

Sędziowie NSA: Jacek Chlebny, Zofia Flasińska (spr.).

Protokolant: Katarzyna Latuszek.

#### **Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 16 maja 2007 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Shmuela G. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lutego 2006 r., IV SA/Wa 2021/05 w sprawie ze skargi Shmuela G. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 10 sierpnia 2005 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego

- 1)** uchyla zaskarżony wyrok
  
- 2)** uchyla decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 10 sierpnia 2005 r.
  
- 3)** zasądza od Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców na rzecz Shmuela G. kwotę 720 (słownie: siedemset dwadzieścia) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania w tym 280 (słownie: dwieście osiemdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego

#### **Uzasadnienie faktyczne**

Wyrokiem z dnia 20 lutego 2006 r. (IV SA/Wa 2021/05) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Shmuela G. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 10 sierpnia 2005 r. nr (...), utrzymującą w mocy decyzję Wojewody D. z dnia 11 lipca 2005 r. nr (...) o odmowie wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego przez Shmuela G., poprzednio Herszka G., ur. dnia 18 września 1954 r., syna Nojecha i Racheli.

Z ustaleń dokonanych przez organy administracji wynika, że w dniu 23 marca 1957 r. rodzice skarżącego wystąpili z podaniami do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie - dla siebie oraz swoich małoletnich dzieci - w uwagi na planowany wyjazd na stałe do Izraela. W związku z tym otrzymali oni uprawniające ich do wyjazdu

dokumenty podróży, a syn państwa G. Herszek został wpisany do dokumentów podróży matki serii (...). Skarżący oraz jego rodzice po przyjeździe do Izraela w dniu 28 kwietnia 1957 r. uzyskali obywatelstwo tego kraju. Zdaniem organów orzekających w sprawie zaszyły więc wszystkie przesłanki przewidziane w art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, powodujące utratę przez skarżącego obywatelstwa polskiego. Shmuel G. uzyskał bowiem zezwolenie właściwego organu tj. Rady Państwa na zmianę obywatelstwa, które zostało mu udzielone uchwałą tego organu z dnia 23 stycznia 1958 r. oraz nabył obywatelstwo innego państwa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podzielił stanowisko Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, iż wobec utraty przez skarżącego w 1957 r. obywatelstwa polskiego nie może on obecnie skutecznie domagać się potwierdzenia jego posiadania. Sąd wskazał, iż art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim - obowiązującej w dacie wyjazdu skarżącego do Izraela - przewidywał możliwość utraty obywatelstwa polskiego na skutek nabycia obywatelstwa obcego, jedynie po uzyskaniu zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa. Orzekanie o utracie obywatelstwa, w tym o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa w związku z nabyciem obywatelstwa obcego, należało do kompetencji Rady Państwa, która zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy działała w tym zakresie na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Zdaniem Sądu, z przepisów tych wynika, iż orzekanie o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa, 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. Ustawa nie wskazywała w jakiej formie i w jakim trybie powinna być załatwiona przez Radę Państwa sprawa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, dlatego należy uznać, że takie zezwolenie mogło być wydane w formie uchwały tego organu. Sąd I instancji wskazał ponadto, iż zezwolenie Rady Państwa na zmianę obywatelstwa w formie uchwały mogło dotyczyć większej liczby osób pod warunkiem, iż odnosiło się do osób, które złożyły podania do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa przed podjęciem przez ten organ stosownej uchwały. Zdaniem Sądu, uchwała Rady Państwa Nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. jako generalny akt stosowania prawa, upraszczający procedurę emigracyjną, wywoływała więc skutki prawne w stosunku do osób, które wystąpiły z wnioskiem o zmianę obywatelstwa przed tą datą. To, że w uchwale tej nie wymieniono tych osób samo przez się nie oznacza, że adresatem uchwały nie były oznaczone osoby, w tym rodzice skarżącego oraz małoletni wówczas Herszek G. Sąd wskazał, iż podanie o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, obejmujące skarżącego zostało złożone przez jego rodziców w dniu 23 marca 1957 r., czyli przed podjęciem przez Radę Państwa uchwały Nr 5/58. Uchwała ta stanowiła więc prawnie skuteczne zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego tym osobom. W związku z tym, że skarżący uzyskał również obywatelstwo izraelskie w dniu 28 kwietnia 1957 r., spełnione zostały warunki ustawowe do przyjęcia utraty przez niego obywatelstwa polskiego.

W skardze kasacyjnej od tego wyroku skarżący podniósł zarzut naruszenia prawa materialnego poprzez błędną wykładnię przepisów art. 11 ust. 1 i 5 oraz art. 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25). Powołując się na powyższą podstawę kasacyjną skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i poprzedzających go decyzji administracyjnych oraz przekazanie sprawy do ponownego

rozpoznania Urzędowi Wojewódzkiemu w W., a także o zasądzenie kosztów postępowania. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano, że z gramatycznej wykładni powołanych przepisów wynika, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego powinno stanowić akt indywidualny, jednostkowy, skierowany do konkretnego adresata, którego wniosek winien być rozpoznany z uwzględnieniem sytuacji danej osoby. Zdaniem skarżącego, Rada Państwa nie była uprawniona w drodze uchwały, jako aktu niższego rzędu, do zmiany obowiązujących przepisów ustawy o obywatelstwie, precyzyjnie określających tryb postępowania w sprawie zmiany obywatelstwa.

Skarżący wskazał ponadto, iż przedłożona do akt dokumentacja archiwalna Kancelarii Rady Państwa związana z podjęciem uchwały nr 5/58 jednoznacznie wskazuje, że podanie rodziców małoletniego wówczas skarżącego z dnia 23 marca 1957 r. nie było objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów, przekazanym Radzie Państwa przed podjęciem tej uchwały. Skarżący powołał się również na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2005 r. (II OSK 1085/05, LEX nr 191007), w którym Sąd wskazał na konieczność wyjaśnienia czy podania osób ubiegających się o zmianę obywatelstwa były objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów i zostały przekazane Radzie Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. oraz czy podań tych osób dotyczyła ta uchwała, w części zezwalającej na zmianę obywatelstwa osobom, które złożyły prośbę o takie zezwolenie i opuściły Polskę, a następnie uzyskały obywatelstwo izraelskie.

### **Uzasadnienie prawne**

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy.

W bezspornych okolicznościach faktycznych tej sprawy spór prawny sprowadza się do oceny, czy skarżący uzyskał 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), a w szczególności, czy w czasie obowiązywania przepisów tej ustawy takie zezwolenie mogła stanowić uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r., wywołując skutek w postaci utraty przez Shmuela G. obywatelstwa polskiego.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 powołanej ustawy obywatel polski mógł nabyć obywatelstwo obce jedynie po uzyskaniu zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa. W myśl natomiast art. 11 ust. 5 tej ustawy nabycie obywatelstwa obcego zgodnie z ust. 1-4 pociągało za sobą utratę obywatelstwa polskiego. Organem właściwym do orzekania o utracie obywatelstwa polskiego była Rada Państwa (art. 13 ust. 1 ustawy), która działała w tym zakresie na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 13 ust. 2 ustawy).

Szczegółowe zasady i tryb orzekania przez Radę Państwa w sprawach o zezwolenie na zmianę obywatelstwa nie zostały nigdy uregulowane w żadnym akcie normatywnym. W ówczesnie obowiązującym porządku prawnym nie było też podstaw do wydania przez Radę Państwa takiego aktu normatywnego o charakterze wykonawczym. 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, s. 282). Ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. nie zawierała przepisu upoważniającego Radę Państwa do wydania aktu normatywnego wykonawczego, dlatego należy uznać, że zasady i tryb załatwiania spraw o zezwolenie na zmianę obywatelstwa określone zostały wyłącznie w tej ustawie.

Powołana ustawa nie wskazywała w jakiej formie i w jakim trybie postępowania jest załatwiana przez Radę Państwa sprawa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Obecnie nie budzi 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., III SA 404/85, ONSA 1985, z. 1, poz. 23).

W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego powinno zostać wydane w drodze indywidualnego aktu stosowania prawa (zob. wyrok NSA z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05, publ. ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 66, wyrok NSA z dnia 27 października 2005 r., II OSK 1001/05, publ. Palestra 2006, nr 7-8, s. 290, wyroki WSA w Warszawie z dnia 12 lipca 2005 r., IV SA/Wa 576/05 i IV SA/Wa 488/05, wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 lipca 2005 r., IV SA/Wa 613/05, niepubl.). W wyroku z dnia 17 września 2001 r., III RN 56/01 (OSNAPiUS 2002, nr 13, poz. 299) również Sąd Najwyższy uznał, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, jako przesłanka utraty tego obywatelstwa, musi mieć charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa. Podobne stanowisko, co do indywidualnego charakteru zezwolenia udzielanego przez Radę Państwa na zmianę obywatelstwa jest prezentowane w doktrynie prawa administracyjnego (J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie*, Warszawa 1998, s. 123; glosa J. Jagielskiego do orzeczenia NSA z dnia 27 października 2005 r., II OSK 965/05, opubl.: OSP 2006, z. 5, poz. 64, W. Ramus, *Institucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, s. 248).

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, iż wobec braku szczegółowej regulacji ustawowej oraz przepisów wykonawczych dotyczących zasad i trybu udzielania przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa możliwe było udzielenie takiego zezwolenia w drodze uchwały tego organu, będącej indywidualnym aktem stosowania prawa, czyli aktem wydanym po rozpoznaniu wniosku konkretnej osoby o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. W przedmiotowej sprawie rodzice skarżącego w dniu 23 marca 1957 r. złożyli podania do Rady Państwa z prośbą o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w związku z wyjazdem na stałe do Izraela, która to prośba obejmowała także ich małoletniego syna, a następnie w dniu 28 kwietnia 1957 r. uzyskali obywatelstwo izraelskie. Dla rozstrzygnięcia tej sprawy istotne znaczenie ma wobec tego to, czy uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. miała charakter generalny, czy też można uznać ją pod pewnymi warunkami za akt stosowania prawa o charakterze indywidualnym, stanowiący skuteczne zezwolenie na zmianę obywatelstwa w rozumieniu w art. 13 ust. 1 i 2 ustawy udzielone osobom (takim jak skarżący), które złożyły wnioski o zmianę obywatelstwa przed jej wydaniem.

W uchwale tej Rada Państwa postanawiała: "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 złożyła prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego". W akcie tym nie zostały więc wymienione dane personalne osób, którym udzielono przedmiotowego zezwolenia. Sąd I instancji, powołując się na tę uchwałę przyjął, że był to akt stosowania prawa, który stanowił generalne zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael w stosunku do osób, które przed dniem jej podjęcia opuściły już Polskę, a wcześniej złożyły wnioski o zezwolenie na zmianę obywatelstwa.

Ze stanowiskiem tym nie można się zgodzić. Należy zwrócić uwagę, iż powołana uchwała odnosi się w pierwszej kolejności do grupy osób, które złożyły już prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i opuściły Polskę udając się na stały pobyt do Izraela. To, że w tekście 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, 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. Ustawa nie określiła co prawda szczególnych wymagań co do formy orzeczeń Rady Państwa w tych sprawach, ale w świetle dotychczasowego orzecznictwa należy przyjąć, że orzeczenie Rady Państwa o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa w formie uchwały mogło dotyczyć większej liczby osób pod warunkiem, iż odnosiło się do oznaczonych osób, których podania były rozpoznawane przez Radę Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r.

Sąd I instancji przyjął domniemanie, iż samo złożenie wniosku o zmianę obywatelstwa przez osobę, która planowała wyjazd na stałe do Izraela oznaczało, iż wniosek ten został przedstawiony Radzie Państwa przed podjęciem uchwały nr 5/58. Tymczasem przepisy ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim takiego domniemania nie przewidują.

Obowiązkiem organów rozpoznających tą sprawę było więc ustalenie czy podania rodziców skarżącego o zezwolenie na zmianę obywatelstwa zostały objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów oraz czy zostały one przekazane Radzie Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. Jedynie ustalenie tych okoliczności uprawniało organy do stwierdzenia, iż podań również tych osób dotyczyła uchwała nr 5/58 w części zezwalającej na zmianę obywatelstwa polskiego osobom, które złożyły prośbę o takie zezwolenie i opuściły Polskę, a następnie uzyskały obywatelstwo izraelskie. Zasadny jest więc zarzut skarżącego, iż w rozpoznawanej sprawie wskazane powyżej okoliczności nie były przez organy administracji w ogóle rozważane, czego nie dostrzegł również Sąd I instancji, podobnie jak ich znaczenia dla potrzeb rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. W aktach administracyjnych sprawy brak jest bowiem jakichkolwiek dokumentów mogących stanowić podstawę takich ustaleń.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 188 p.p.s.a. uchylił zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zaś na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a powołanej ustawy, w związku z naruszeniem art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. - uchylił decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców.

Ponownie rozpoznając przedmiotową sprawę organ II instancji powinien wyjaśnić te wszystkie okoliczności, które mogą stanowić podstawę ustalenia czy podanie dotyczące zezwolenia na zmianę obywatelstwa rodziców skarżącego, obejmujące również małoletniego

wówczas Herszka G., zostało przedstawione przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa i organ ten, podejmując uchwałę w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa, objął go także tym zezwoleniem.

Mając na uwadze powyższe Sąd orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 203 pkt 1 p.p.s.a., zaś o kosztach postępowania przed Sądem I instancji - na podstawie art. 200 w zw. z art. 188 p.p.s.a.