

## **II OSK 673/06 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego**

LEX nr 352301

### **Wyrok**

### **Naczelnego Sądu Administracyjnego**

**z dnia 16 maja 2007 r.**

**II OSK 673/06**

### **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 Rayi D. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 stycznia 2006 r., IV SA/Wa 1969/05 w sprawie ze skargi Rayi D. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 5 sierpnia 2005 r. nr (...) w przedmiocie odmowy potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego

- 1)** uchyla zaskarżony wyrok
  
- 2)** uchyla decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 5 sierpnia 2005 r.
  
- 3)** zasądza od Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców na rzecz Rayi D. 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 27 stycznia 2006 r. (IV SA/Wa 1969/05) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Rayi D. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 5 sierpnia 2005 r. nr (...), utrzymującą w mocy decyzję Wojewody D. z dnia 30 marca 2005 r. nr (...) o odmowie wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego przez Rayę D., poprzednio Raisę F., ur. 21 lipca 1945 r., córkę Zelika i Natalii.

Z ustaleń dokonanych przez organy administracji, wynika, że w dniu 18 maja 1957 r. rodzice skarżącej wystąpili z podaniami do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie - dla siebie oraz małoletniej wówczas Raisy - z uwagi na zamiar wyjazdu na stałe do Izraela. W związku z tym otrzymali oni dokumenty podróży,

uprawniające ich do wyjazdu, a ich córka Raisa została wpisana do dokumentów podróży matki o serii (...). Po przyjeździe do Izraela, w dniu 28 lipca 1957 r. wnioskodawczyni nabyła 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 skarżącą obywatelstwa polskiego. Raya D. uzyskała bowiem zezwolenie właściwego organu tj. Rady Państwa na zmianę obywatelstwa, które zostało jej udzielone uchwałą tego organu z dnia 23 stycznia 1958 r. oraz nabyła obywatelstwo innego państwa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podzielił stanowisko Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, iż wobec utraty przez skarżącą w 1957 r. obywatelstwa polskiego nie może ona 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 skarżącej 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 skarżącej oraz małoletnia wówczas Raisa F. Sąd wskazał, iż podanie o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, obejmujące skarżącą zostało złożone przez jej rodziców w dniu 18 maja 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 skardze kasacyjnej od tego wyroku skarżąca podniosła 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 skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i poprzedzających go decyzji, a także o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano, iż ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. określała wyłącznie zasady i tryb załatwiania spraw o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, wymagając, aby zezwolenie to miało charakter indywidualnego, skierowanego do konkretnego adresata aktu Rady Państwa. Ten warunek należałoby uznać za spełniony, gdyby wnioskiem Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1957 r., poprzedzającym wydanie uchwały Rady Państwa nr 5/58 faktycznie zostały objęte podania rodziców skarżącej i gdyby uchwała ta faktycznie dotyczyła imiennie wskazanych osób, których prośby były rozpatrywane przez ten organ. Zdaniem skarżącej sytuacja taka nie miała miejsca, gdyż sprawy te nie były indywidualnie rozważane przez ten organ.

### **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 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), 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 Rayę D. 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, *Instytucje 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 skarżące w dniu 18 maja 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 małoletnią córkę, a następnie w dniu 28 lipca 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 skarżąca), które złożyły wnioski o zmianę obywatelstwa przed jej wydaniem.

W uchwale tej Rada Państwa postanawiała: "Zezwała 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". 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 skarżącej 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.

W rozpoznawanej sprawie wskazane powyżej okoliczności nie były - czego nie dostrzegł Sąd I instancji - przez organy administracji w ogóle rozważane. W aktach administracyjnych (k. 79) znajduje się strona 8 nieoznaczonego wykazu, w którym pod poz. 235 wymieniona jest skarżąca i jej rodzice. Nie wiadomo, fragmentem jakiego dokumentu jest to zestawienie, a w szczególności, czy jest to wykaz osób, które złożyły podania o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, czy osób, których podania zostały objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów i zostały przekazane Radzie Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r.

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 skarżącej, obejmujące również małoletnią wówczas Raisę F., zostało przedstawione Radzie Państwa i organ ten, podejmując uchwałę w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa, objął ją 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.