

## **II OSK 1455/05 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego**

LEX nr 317651

### **Wyrok**

### **Naczelnego Sądu Administracyjnego**

**z dnia 21 grudnia 2006 r.**

**II OSK 1455/05**

### **UZASADNIENIE**

#### **Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia NSA Włodzimierz Rymś.

Sędziowie NSA: Jacek Chlebny (spr.), Wojciech Chróścielewski.

Protokolant: Anna Sidorowska.

#### **Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 21 grudnia 2006 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Rity S. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 sierpnia 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 1032/05 w sprawie ze skargi Rity S. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 22 marca 2005 r., nr (...) w przedmiocie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego:

- 1) uchyla zaskarżony wyrok,
- 2) uchyla decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 22 marca 2005 r., nr (...) oraz poprzedzającą ją decyzję Wojewody D. z dnia 16 lutego 2005 r., nr (...),
- 3) zasądza od Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców na rzecz skarżącej Rity S. kwotę 620 zł (sześćset dwadzieścia złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania, w tym 280 zł (dwieście osiemdziesiąt złotych) tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.

#### **Uzasadnienie faktyczne**

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 10 sierpnia 2005 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Rity S. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 22 marca 2005 r. w przedmiocie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego.

W uzasadnieniu wyroku sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców decyzją z dnia 22 marca 2005 r. utrzymał w mocy decyzję Wojewody D. z dnia 16 lutego 2005 r. odmawiającą wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego przez Ritę S. (poprzednio Rachelę/Romualdę Sz.), urodzoną w dniu 10 lutego 1941 r. w miejscowości W. Organ ustalił, iż w 1957 r. matka skarżącej złożyła do Rady Państwa wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie dla siebie oraz małoletniej wówczas córki. Również sama skarżąca wystąpiła z podaniem do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie, deklarując narodowość

żydowską. Po przyjeździe do Izraela, w dniu 10 grudnia 1957 r., skarżąca nabyła obywatelstwo izraelskie. Zdaniem organów, zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.), warunek uzyskania zezwolenia na zmianę obywatelstwa został spełniony, ponieważ matka skarżącej otrzymała dokument podróży i zezwolenie Rady Państwa na zmianę obywatelstwa, które rozciągało się na małoletnią wówczas Ritę S., wydany na podstawie uchwały 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu skargi wniesionej na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców podzielił stanowisko organu, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego jako przesłanka utraty obywatelstwa na podstawie powołanej ustawy o obywatelstwie polskim, nie musiało stanowić indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa. Z ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. nie wynika w sposób jednoznaczny, jaką przedmiotowe zezwolenie powinno mieć formę oraz jaki krąg podmiotów powinno ono obejmować. Ustawa stanowiła jedynie, że zezwolenia na zmianę obywatelstwa udziela Rada Państwa. Akt taki mógł zatem stanowić generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego przez osoby, które opuszczały Polskę, o ile spełniły określone w ustawie warunki.

W skardze kasacyjnej wniesionej od powyższego orzeczenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego skarżąca podniosła zarzut naruszenia 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. Skarżąca wskazała, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego powinno stanowić akt indywidualny, jednostkowy, skierowany do określonego adresata, którego wniosek winien być rozpoznany z uwzględnieniem oceny sytuacji konkretnej osoby. Zmiana obywatelstwa należy do sfery prawa publicznego, a tym samym zamiary i motywy złożenia przez stronę przedmiotowego wniosku nie mogą mieć decydującego znaczenia przy rozpoznaniu sprawy. W przekonaniu skarżącej Rada Państwa nie była władna, w drodze uchwały, a więc aktu niższego rzędu, zmieniać bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, określających tryb postępowania przy zmianie obywatelstwa na obce.

Skarżąca wskazała również, iż w chwili składania wniosku do Rady Państwa przez jej matkę, miała ukończone 13 lat, a zatem tak w trybie ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim, jak i w świetle postanowień uchwały nr 5/58, zezwolenie udzielone jej matce nie mogło być skuteczne wobec skarżącej.

Mając powyższe na uwadze strona wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

### **Uzasadnienie prawne**

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest uzasadniona.

W stanie faktycznym tej sprawy, ustalonym przez organy administracji i przyjętym przez sąd w zaskarżonym wyroku, przytoczona w skardze kasacyjnej podstawa kasacyjna i jej

uzasadnienie 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. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż rozpoznając sprawę w przedmiocie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez określoną osobę, na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 z późn. zm.), trzeba odnieść się do zdarzeń, których skutkiem jest nabycie i utrata obywatelstwa polskiego. Zdarzeniem, które w ocenie organów i sądu spowodowało utratę obywatelstwa polskiego przez skarżącą, było wystąpienie o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w związku z wyjazdem do Izraela i uzyskanie takiego zezwolenia w drodze niepublikowanej 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, a także uzyskanie obywatelstwa izraelskiego w 1957 r. Wobec powyższego wymaga rozstrzygnięcia, czy w czasie obowiązywania przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, powołana uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. mogła stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącej, wywołując skutek w postaci utraty przez skarżącą obywatelstwa polskiego.

Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim 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 orzeka Rada Państwa, orzeczenie o utracie obywatelstwa polskiego następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a ogłoszenie takiego orzeczenia w Monitorze Polskim zastępuje doręczenie orzeczenia. Z przepisów tych wynika, iż orzekanie o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego, 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. Użycie określeń "orzeka", "orzeczenie" oraz że orzeczenie następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a ogłoszenie orzeczenia w Monitorze Polskim zastępuje doręczenie jednoznacznie wskazuje, iż ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. traktowała zezwolenie na zmianę obywatelstwa jako akt stosowania prawa rozumiany w ten sposób, że określony w ustawie organ (Rada Państwa), z powołaniem się na określoną w ustawie podstawę prawną, orzeka w sprawie określonych osób o zezwolenie tym osobom na zmianę obywatelstwa polskiego.

Tak rozumiana ówczesna regulacja ustawowa nie wskazywała jednak w jakiej formie i w jakim trybie postępowania jest załatwiana przez Radę Państwa sprawa o zezwolenie 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. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.), a później kodeksu postępowania administracyjnego (postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 1985 r., III SA 404/05, 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, iż 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., III RN 56/01 (OSNAPiUS 2002, nr 13, poz. 299), w którym przyjęto stanowisko, iż 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., II OSK 267/05 (ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 66) i z dnia 27 października 2005 r., II OSK 1001/05 (Palestra 2006, nr 7-8, poz. 290). W doktrynie odnośnie udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa również prezentowany jest pogląd, że zezwolenia dotyczące zmiany obywatelstwa mają indywidualny charakter [zob. J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie*, Warszawa 1998, s. 123; W. Ramus, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, s. 248], z tym, że 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 bowiem 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 nie mogły być więc podejmowane uchwały samoistne Rady Państwa [zob. 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 na grunt rozpoznawanej sprawy należy zauważyć, że zasadniczy problem sprowadza się do oceny, czy omawiana uchwała Rady Państwa w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael 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". Sąd pierwszej instancji powołując się na tę uchwałę przyjął, iż w zakresie, w jakim ta uchwała wyrażała zezwolenie na zmianę obywatelstwa, stanowiła ona szczególnie akt realizujący kompetencje Rady Państwa, nie zaś

akt normatywny. W rozpoznawanej sprawie zostało ustalone, że zarówno matka skarżącej, jak i sama skarżąca, wystąpiła do Rady Państwa z wnioskiem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w związku z wyjazdem na stałe do Izraela, a następnie po wyjeździe do Izraela skarżąca uzyskała obywatelstwo izraelskie.

O ile należy w pełni podzielić pogląd wyrażony w powołanym powyżej wyroku NSA z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05, iż uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które do daty jej podjęcia nie występowały o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, gdyż nie sposób mówić o udzieleniu zezwolenia osobie, która o takie zezwolenie nie występowała, to stanowiska takiego nie można wprost odnieść do sytuacji, gdy podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, tak jak w rozpoznawanej sprawie, zostało złożone w 1957 r., a więc przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. W takim przypadku 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, iż uchwała odnosi się wprost do 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. Okoliczności, czy podania osób, które dotyczyły zezwolenia na zmianę obywatelstwa 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 - nie były przez sąd prawie w ogóle rozważane, podobnie jak ich znaczenie dla potrzeb rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie.

Nie można bowiem z góry przyjąć założenia, że uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. stanowiła orzeczenie Rady Państwa o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego. Ustawa nie określiła co prawda szczególnych wymagań co do formy orzeczeń Rady Państwa w tych sprawach, ale nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że nie ma znaczenia, czy zezwolenie na zmianę obywatelstwa zostało wyrażone aktem indywidualnym, czy też generalnym. Orzeczenie Rady Państwa o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa w formie uchwały mogło dotyczyć większej liczby osób pod warunkiem wszakże, iż odnosiło się do oznaczonych osób, których podania były w toku rozpoznania przez Radę Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. Sam fakt, że w uchwale tej nie wymieniono tych osób, nie oznacza, że adresatem uchwały w tej części nie były oznaczone osoby. Bez wyjaśnienia i rozważenia tych okoliczności nie można stwierdzić, iż skarżąca utraciła obywatelstwo polskie, 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 została oparta na usprawiedliwionych podstawach kasacyjnych, choć ich uzasadnienia nie można w pełni podzielić.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 188 ustawy z dnia 30

sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), miał podstawy do uchylenia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zaś na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a powołanej ustawy w zw. z naruszeniem art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. - do uchylenia decyzji organów administracyjnych obu instancji. W toku ponownego rozpoznania sprawy konieczne jest wyjaśnienie tych wszystkich okoliczności, które mogą stanowić podstawę ustalenia, czy podanie dotyczące zezwolenia na zmianę obywatelstwa matki skarżącej zostało przedstawione Radzie Państwa oraz czy zgodnie z art. 11 ust. 4 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., skarżąca wyraziła zgodę na to, aby zezwolenie na zmianę obywatelstwa, udzielonej jej matce, rozciągnęło się także na nią (skoro w dniu złożenia wniosku o zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżąca miała ukończone 16 lat), a zatem czy Rada Państwa podejmując uchwałę w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa, zezwoleniem tym objęła także skarżącą.

Uwzględnienie przez Naczelną Sąd Administracyjny, po uchyleniu zaskarżonego wyroku, również skargi zobowiązywało sąd do rozstrzygnięcia nie tylko o kosztach postępowania kasacyjnego - na podstawie art. 203 pkt 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ale i o kosztach postępowania przed sądem I instancji (art. 200 w zw. z art. 188 i art. 193 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Mając powyższe na uwadze, należało orzec jak w sentencji.