

II OSK 510/06 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 340075

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 28 lutego 2007 r.

II OSK 510/06

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Włodzimierz Ryms.

Sędziowie NSA: Jacek Chlebny (spr.), Stanisław Nowakowski.

Protokolant: Krzysztof Tkacz.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 28 lutego 2007 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Shimona H. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 stycznia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1567/05 w sprawie ze skargi Shimona H. na decyzję Prezesa Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 24 czerwca 2005 r., nr (...) w przedmiocie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego:

- 1) uchyla zaskarżony wyrok,
- 2) uchyla zaskarżoną decyzję Prezesa Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 24 czerwca 2005 r., nr (...) oraz poprzedzającą ją decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 31 maja 2005 r., nr (...).

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 11 stycznia 2006 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Shimona H. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 24 czerwca 2005 r. w przedmiocie odmowy potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego.

W uzasadnieniu wyroku sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy. Zaskarżoną do sądu decyzją Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 31 maja 2005 r. w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Shimona H. (poprzednio: Szymona Ho., ur. w dniu 8 marca 1955 r. jako obywatel polski). Organy wskazały, iż dnia 11 stycznia 1957 r. rodzice skarżącego wystąpili do Rady Państwa o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie. Skarżący wyjechał w 1957 r. do Izraela na podstawie dokumentu podróży swojej matki, a następnie uzyskał obywatelstwo tego państwa. Zdaniem Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25), warunek uzyskania zezwolenia na zmianę obywatelstwa został spełniony, skoro skarżący otrzymał zezwolenie

Rady Państwa na zmianę obywatelstwa, wydane na podstawie uchwały 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, a następnie nabył obywatelstwo obce. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu skargi wniesionej na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców uznał, że skarżący, który wraz z rodzicami w 1957 r. opuścił Polskę, został objęty generalnym zezwoleniem Rady Państwa na zmianę obywatelstwa na mocy uchwały. W tej sytuacji organy prawidłowo przyjęły, że w rozpoznawanej sprawie wystąpiły obie przesłanki utraty obywatelstwa polskiego, o których mowa w art. 11 ust. 1 i 5 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., co musiało prowadzić do odmowy potwierdzenia posiadania przez skarżącego obywatelstwa polskiego. Zdaniem sądu, ówczesne obowiązujące przepisy prawne nie stanowiły jednoznacznie, że orzeczenie dotyczące zezwolenia musi mieć charakter aktu indywidualnego, ponadto ustawa nie wymagała, aby imienne wnioski były rozpatrzone przez Radę Państwa. W ocenie sądu wystarczającym warunkiem formalnym wydania zezwolenia na zmianę obywatelstwa przez Radę Państwa było przedłożenie stosownego wniosku w tym zakresie przez Prezesa Rady Ministrów (art. 13 ust. 2 ustawy); wniosek taki w przedmiotowej sprawie został zaś złożony. W skardze kasacyjnej wniesionej do Naczelnego Sądu Administracyjnego Shimon H. podniósł 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. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, wydane na wniosek rozpoznany z uwzględnieniem sytuacji konkretnej osoby, powinno stanowić akt indywidualny i jednostkowy. Warunek ten należałoby uznać za spełniony w sytuacji, w której podanie rodziców skarżącego (obejmujące również skarżącego) dotyczące wydania zezwolenia na zmianę obywatelstwa zostało objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1957 r., przedłożonym następnie Radzie Państwa i gdyby uchwała nr 5/58 istotnie dotyczyła wskazanych tam imiennie osób. W rozpoznawanej sprawie sytuacja taka nie miała miejsca. Sąd I instancji przyznał bowiem, że z zachowanych materiałów archiwalnych Kancelarii Rady Państwa można wnosić, że sprawy te nie były przez Radę Państwa indywidualnie rozważane. W tej sytuacji, zdaniem strony skarżącej, uznanie, że skarżący utracił obywatelstwo polskie, rażąco narusza art. 11 i art. 13 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Mając powyższe na uwadze, Shimon H. wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz decyzji administracyjnych obu instancji, ewentualnie o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi I instancji, a także o zasądzenie kosztów postępowania.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie.

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 skarżący uzyskał 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 rozpoznawanej sprawie, zdaniem organów administracyjnych oraz sądu I instancji, spowodowało utratę obywatelstwa polskiego przez skarżącego, było wystąpienie rodziców małoletniego wówczas skarżącego o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w związku z wyjazdem do Izraela i uzyskanie takiego zezwolenia w drodze niepublikowanej uchwały 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. Rozstrzygnięcie sporu w rozpoznawanej sprawie wymaga więc ustalenia, czy w czasie obowiązywania ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, powołana uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. mogła stanowić w stosunku do skarżącego zezwolenie na zmianę obywatelstwa, wywołując skutek w postaci utraty obywatelstwa polskiego.

Nie budzi wątpliwości, iż 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.

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. Niewątpliwie 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 (zob. postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 1985 r., III SA 404/85, ONSA 1985, z. 1, poz. 23). W ówczesnie obowiązującym porządku prawnym nie było także 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 skarżącego 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 I instancji powołując się na tę uchwałę przyjął, iż stanowiła ona generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa przez osoby, które opuszczały Polskę w celu wyjazdu na stałe do Izraela, o ile wyraziły chęć zmiany obywatelstwa. Sąd uznał, że nie miało znaczenia, czy zgoda na zmianę obywatelstwa wyrażona została aktem indywidualnym, czy też generalnym, gdyż ustawa nie wymagała, aby zezwolenie miało charakter decyzji administracyjnej. W przekonaniu wojewódzkiego sądu administracyjnego ustawa nie wymagała także, aby imienne wnioski były rozpatrzone przez Radę Państwa. Aby uniknąć różnicowania sytuacji prawnej podmiotów należało zatem przyjąć, że wszystkie osoby, które wyraziły wolę zmiany obywatelstwa poprzez złożenie stosownego wniosku - do dnia uchylenia uchwały nr 5/58 w 1984 r. - spełniły warunek formalny z art. 11 i art. 13 ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim. Taki pogląd doprowadził do zakwestionowania przez sąd I instancji stanowiska przyjętego przez NSA w wyroku z dnia 27 października 2005 r., II OSK 965/05 (ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 67), zgodnie z którym uchwała nr 5/58 mogła wywierać skutki prawne wyłącznie w stosunku do osób, które opuściły terytorium Polski i nabyły obywatelstwo izraelskie przed dniem podjęcia uchwały, o ile Prezes Rady Ministrów wystąpił z wnioskiem, w którym imiennie wymieniono osoby, które wniosły o zezwolenie na zmianę obywatelstwa.

Należy stwierdzić, że pogląd wyrażony w zaskarżonym wyroku, negujący potrzebę wydania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego z drodze indywidualnego aktu, pozostaje poglądem odosobnionym nie tylko na tle ugruntowanej, potwierdzonej także w doktrynie [zob. J. Jagielski, glosa do orzeczenia NSA z dnia 27 października 2005 r., II OSK 965/05, opubl. OSP 2006, z. 5, poz. 64], linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale również Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (zob. np. wyroki WSA w Warszawie z dnia 12 lipca 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 576/05 i IV SA/Wa 488/05 czy wyrok z dnia 15 lipca 2005 r., IV SA/Wa 613/05, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie potwierdzał prawidłowość prezentowanego w orzecznictwie sądowym stanowiska co do konieczności wykazania w toku postępowania administracyjnego, czy indywidualnie złożony wniosek o wydanie zezwolenia został objęty stosowną procedurą przed Radą Państwa. Sąd ten konsekwentnie podtrzymywał wyrażane w orzecznictwie oraz doktrynie opinie, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa jest aktem stosowania prawa w

sprawie dotyczącej określonej osoby. Powoływał się przy tym na wyrok Sądu Najwyższego z 17 września 2001 r., III RN 56/01 (OSNAPiUS 2002, nr 13, poz. 299), w którym przyjęto pogląd, 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, z którym podjęto polemikę w zaskarżonym wyroku, zostało wyrażone m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05 (ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 66) oraz dwóch wyrokach tego sądu z dnia 27 października 2005 r., o sygn. akt: II OSK 1001/05 (Palestra 2006, nr 7-8, poz. 290) oraz II OSK 965/05 (ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 67). 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 takie 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. Warto więc podkreślić, iż nie można wykluczyć możliwości wydania indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa w drodze omawianej uchwały. W świetle powołanego w zaskarżonym wyroku orzeczenia NSA z dnia 27 października 2005 r., II OSK 965/05, dla oceny czy uchwała stanowiła takie zezwolenie istotne jest jedynie ustalenie, czy we wniosku Prezesa Rady Ministrów imiennie wymieniono osoby, które wniosły o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Okoliczność, iż w uchwale Rady Państwa z 1958 r. nie wskazano imiennie osób, których ona dotyczyła, nie oznacza zatem, że uchwała ta nie mogła mieć charakteru aktu indywidualnego. 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 określonej osoby o zezwoleniu tej osobie na zmianę obywatelstwa polskiego.

W 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., 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. Okoliczność, iż 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 mogła mieć 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. Zadaniem organów administracji było więc zbadanie, czy podania osób, które dotyczyły

zezwoleń na zmianę obywatelstwa były objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów przekazanym 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. W rozpoznawanej sprawie Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców ustalił, że rodzice skarżącego wystąpili w jego imieniu do Rady Państwa z wnioskiem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Po wyjeździe z Polski skarżący uzyskał w 1957 r. obywatelstwo izraelskie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, z naruszeniem art. 106 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), dalej: p.p.s.a., przeprowadził we własnym zakresie postępowanie dowodowe w rozpoznawanej sprawie. Sąd I instancji jednoznacznie stwierdził, że z zachowanych materiałów archiwalnych można wnosić, że niezależnie od faktu, czy określone listy osób wnioskujących o zmianę obywatelstwa zostały przedłożone do kancelarii Rady Państwa, sprawy te niewątpliwie nie były rozważane indywidualnie przez ten organ, będący ciałem kolegiальnym. Zdaniem sądu, z ogólnego wniosku o wyrażenie zgody na zmianę obywatelstwa, jak i z uzasadnienia uchwały oraz protokołu posiedzenia Rady wynika, że Rada Państwa orzekała na podstawie informacji na temat ilości dotychczas złożonych wniosków w poszczególnych latach. Sąd ustalił, iż podejmując uchwałę nie rozważano indywidualnie spraw poszczególnych osób wnioskujących o zmianę obywatelstwa. Oceny takiej nie podważa, zdaniem sądu, brak możliwości wykluczenia, iż w określonych komórkach organizacyjnych Kancelarii Rady Państwa była zgromadzona, przed dniem podjęcia uchwały nr 5/58, określona liczba wniosków lub np. listy osób, które złożyły wnioski.

Odnosząc się do tego fragmentu uzasadnienia zaskarżonego wyroku warto przypomnieć, że istotą postępowania sądowoadministracyjnego jest kontrola zgodności z prawem (legalności) zaskarżonych aktów i czynności administracyjnych, która obejmuje stan faktyczny i prawny sprawy istniejący w dniu podjęcia zaskarżonego aktu administracyjnego. Na gruncie p.p.s.a., co do zasady, wykluczona jest zatem możliwość dokonywania przez sąd administracyjny nowych ustaleń w sprawie. Postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym i w konsekwencji dokonywanie przez ten sąd ustaleń faktycznych jest dopuszczalne w zakresie uzasadnionych celami postępowania administracyjnego i powinno umożliwiać sądowi dokonywanie ustaleń, które będą stanowiły podstawę oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji (art. 106 § 3 p.p.s.a.). Celem postępowania dowodowego przed wojewódzkim sądem administracyjnym nie jest ustalenie stanu faktycznego sprawy, lecz ocena, czy właściwe w sprawie organy ustaliły stan faktyczny sprawy zgodnie z regułami obowiązującymi w procedurze administracyjnej (por. wyrok NSA z dnia 6 października 2005 r., II GSK 164/05, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 45). Oznacza to, że sąd, co do zasady, nie może dokonywać ustaleń, które mogłyby służyć merytorycznemu rozstrzygnięciu sprawy załatwionej zaskarżoną decyzją. W sytuacji, kiedy zachodzi potrzeba dokonania tego typu ustaleń, sąd powinien uchylić zaskarżoną decyzję i wskazać organowi, w jakim zakresie postępowanie dowodowe powinno zostać uzupełnione.

Niezależnie zatem od stwierdzenia, że w rozpoznawanej sprawie sąd naruszył art. 106 § 3

p.p.s.a. poprzez ocenę materiału dowodowego w zakresie szerszym, niż uczyniły to właściwe w sprawie organy administracji publicznej, należy zauważyć, że ustalenia sądu, opisane powyżej, powinny skutkować uchyleniem zaskarżonych decyzji administracyjnych z uwagi na to, że sąd w istocie nie wykazał, aby w sprawie został spełniony warunek dotyczący wydania indywidualnego, skierowanego do określonego adresata zezwolenia Rady Państwa. Sąd nie wykluczył zarazem, że wniosek rodziców skarżącego został uwzględniony na liście osób starających się o zezwolenie i stanowił przedmiot postępowania przed właściwą komórką organizacyjną Rady Państwa, a następnie samą Radą Państwa. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęcie takich ustaleń uzasadniałoby uwzględnienie skargi i uchylenie zaskarżonej decyzji w celu przeprowadzenia uzupełniającego postępowania wyjaśniającego w przedmiocie złożonego przez rodziców skarżącego w 1957 r. wniosku o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego należało bowiem przyjąć, iż warunek wydania indywidualnego zezwolenia jest spełniony wówczas, jeżeli wniosek Prezesa Rady Ministrów, przedłożony następnie Radzie Państwa, obejmował również podanie skarżącego. Skład orzekający w przedmiotowej sprawie w pełni podtrzymuje dotychczas prezentowane przez Naczelnego Sąd Administracyjny stanowisko, zgodnie z którym nie można 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 uchwała dotyczyła indywidualnych podań składanych przez osoby zamierzające wyjechać z Polski. 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 nazwisk tych osób, nie oznacza, że adresatem uchwały w tej części nie były oznaczone osoby. Bez wyjaśnienia i rozważenia tych okoliczności nie można stwierdzić, iż skarżący utracił 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.

Nie można także zgodzić się z podniesioną w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku oceną odnoszącą się do relatywizowania standardów prawnych. Niezmienny standard odnoszący się do działalności wszystkich organów państwa wymaga od nich podejmowania działań na podstawie i w granicach prawa. Ocena możliwości zastosowania w konkretnej sprawie omawianej uchwały Rady Państwa dokonana musi być, także z dzisiejszej perspektywy, wyłącznie przez pryzmat przepisów ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. dotyczących zezwolenia na zmianę obywatelstwa, za czym opowiada się aktualna linia orzecznicza Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W tym stanie rzeczy Naczelnego Sąd Administracyjny, na podstawie art. 188 p.p.s.a., miał podstawy do uchylenia zaskarżonego 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 rodziców skarżącego, obejmujące również skarżącego, zostało przedstawione Radzie Państwa i Rada Państwa podejmując uchwałę w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa, zezwoleniem tym objęła także Shimona H.

Uwzględnienie przez Naczelny 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.