

II OSK 1064/06 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 352653

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 13 czerwca 2007 r.

II OSK 1064/06

TEZA aktualna

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.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Włodzimierz Ryms.

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

Protokolant: Andżelika Borek.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 13 czerwca 2007 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Ewy L. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2006 r. sygn. akt IV SA/Wa 1055/05 w sprawie ze skargi Ewy L. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 21 marca 2005 r. w przedmiocie poświadczenia posiadania obywatelstwa polskiego

- 1.** uchyla zaskarżony wyrok
- 2.** uchyla zaskarżoną decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 21 marca 2005 r.

Uzasadnienie faktyczne

Wyrokiem z dnia 27 marca 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1055/05 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Ewy L. przyjmując za organem administracji następujące ustalenia stanu faktycznego sprawy:

Decyzją z dnia 21 marca 2005 r., wydaną na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. i art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r. Nr 28 poz. 353), Prezes Urzędu Repatriacji i Cudzoziemców utrzymał w mocy decyzję Wojewody

Dolnośląskiego z dnia 12 stycznia 2005 r. odmawiającą wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego przez Ewę L.

W uzasadnieniu decyzji podano, że dla ustalenia podstawy nabycia i utraty obywatelstwa polskiego miarodajne są przepisy obowiązujące w chwili zdarzenia lub czynności, na skutek których nastąpiło nabycie lub utrata obywatelstwa z mocy prawa lub decyzji właściwego organu. Organ podniósł, że w trakcie postępowania ustalono, iż Ewa L. urodziła się jako Ewa O., córka Chaskiela O. i Eugenii z domu W. w dniu 15 listopada 1946 r. w Złotoryi. Rodzice skarżącej w dniu 13 lutego 1957 r. wystąpili do Rady Państwa z podaniem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie - deklarując narodowość żydowską dla siebie i małoletniej wówczas Ewy O. - w związku z wyjazdem na stałe do państwa Izrael. Skarżąca została wpisana do dokumentu podróży matki Eugenii O. Po przyjeździe do Izraela, w dniu 29 kwietnia 1957 r., skarżąca nabyła obywatelstwo izraelskie, obecnie zaś legitymuje się paszportem izraelskim nr 96302 wystawionym na nazwisko Ewa L.

Organ stwierdził, że do rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.) w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu skarżącej do Izraela. Zgodnie z regulacją art. 11 wspomnianej ustawy obywatel polski tracił obywatelstwo polskie, jeżeli spełnione zostały jednocześnie dwa warunki, a mianowicie uzyskanie zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa oraz nabycie obywatelstwa obcego. Przedmiotowe zezwolenie rozciągało się na dzieci pozostające pod władzą rodzicielską rodzica, któremu udzielono zezwolenie na zmianę obywatelstwa (na dzieci w wieku powyżej 13 lat zezwolenie to rozciągało się jedynie za ich zgodą). O zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego orzekała Rada Państwa. Ten akt prawny, zdaniem organu, nie precyzował jednakże trybu ani formy udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego. Ustawa nie określała nadto, jaki charakter miało mieć owo zezwolenie - indywidualny, czy też generalny. Należy zatem, w ocenie organu, przyjąć, iż dopuszczalny był każdy sposób udzielenia przez Radę Państwa takiego zezwolenia.

Sąd pierwszej instancji uznał, że do oceny kwestii posiadania przez skarżącą obywatelstwa polskiego właściwe są przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25). W myśl art. 11 ust. 1 tej ustawy obywatel polski mógł nabyć obywatelstwo obce po uzyskaniu zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa, zaś wedle ust. 5 wymienionego artykułu nabycie obywatelstwa obcego pociągało za sobą utratę obywatelstwa polskiego.

Zdaniem Sądu rozważenia wymaga w szczególności kwestia, czy rodzice skarżącej uzyskali zezwolenie na zmianę obywatelstwa w rozumieniu art. 11 ust. 1 wskazanej wyżej ustawy. Sąd przyjął, że w niniejszej sprawie zezwoleniem takim była uchwała Rady Państwa Nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. Podniesiono, że uchwała ta została podjęta na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. i adresowana była do osób które opuściły lub opuszczają obszar PRL udając się na pobyt stały do państwa Izrael oraz złożyły lub złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Krąg tych osób nie został określony z imienia i nazwiska, gdyż zezwolenie nie musiało mieć charakteru indywidualnego. Wymóg indywidualności zezwolenia nie wynika z treści uchwały Rady Państwa, jak też z treści przepisów obowiązującej wówczas ustawy o obywatelstwie.

Sąd stwierdził, że powołanie się w uchwale Nr 5/58 na przepis ust. 1 i 2 art. 13 powołanej

ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., umieszczonym w rozdziale czwartym traktującym o trybie postępowania, nie może być analizowane w oderwaniu od przepisów rozdziału trzeciego ustawy, dotyczących utraty obywatelstwa polskiego. Prowadzi to Sąd do wniosku, iż de iure czym innym była utrata obywatelstwa, a czym innym jego pozbawienie, co do którego wynikał obowiązek ogłoszenia w Monitorze Polskim (art. 13 ust. 2), zaś procedura wszczynana przez osobę zainteresowaną opuszczeniem Polski i wyjazdem na stałe do Izraela kończyła się utratą obywatelstwa, o ile osoby te występowały ze stosownym podaniem do Rady Państwa.

W ocenie Sądu pierwszej instancji to, że uchwała Rady Państwa Nr 5/58 została podjęta w dniu 23 stycznia 1958 r., a więc po dacie złożenia podania przez rodziców skarżącej nie oznacza, że nie miała do nich zastosowania, albowiem uchwała ta była adresowana do osób, które złożyły lub złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Powyższe znajduje uzasadnienie w treści wniosku Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1957 r., skierowanego do Rady Państwa, w którym w powołaniu na art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim wniesiono o powzięcie uchwały w sprawie ogólnego udzielenia obywatelom polskim zezwolenia na zmian obywatelstwa, którzy opuścili względnie opuszczają teren PRL, udając się na pobyt stały do państwa Izrael. W następstwie tego wniosku została podjęta wskazana uchwała Nr 5/58, a jej treść w sposób nieznaczny odbiega od projektu zaproponowanego przez Prezesa Rady Ministrów. Sąd przyjął, że wniosek Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1957 r. był wnioskiem, o jakim mowa w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, a z jego treści wynika, że miał charakter generalny w tym sensie, że nie wymieniał z imienia i nazwiska osób, których dotyczył.

Sąd nie podzielił stanowiska skarżącej odnośnie obowiązku publikacji uchwały Nr 5/58. W tej materii obowiązywała wówczas ustawa z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" (Dz. U. Nr 58, poz. 524). Wedle art. 2 ust. 2 tej ustawy ogłoszenie w Monitorze Polskim m.in. uchwał Rady Państwa następowało wtedy, gdy wynikało to z obowiązującego przepisu lub z samego aktu prawnego podlegającego ogłoszeniu albo gdy władza lub urząd uznał za wskazane ogłoszenie wydanego przez siebie aktu prawnego. Żaden obowiązujący wówczas przepis prawa, ani sama uchwała Nr 5/58, jak też Rada Państwa, która ów akt stosowania prawa wydała nie przewidywały, zdaniem Sądu pierwszej instancji, konieczności czy też potrzeby publikacji tejsze uchwały.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego obowiązujące w latach 50-tych przepisy prawa materialnego i procesowego regulujące kwestie utraty obywatelstwa mieściły się w ówczesnych standardach i ocena ich przez pryzmat standardów dzisiejszych, odnoszących się do realiów współczesnego państwa prawa, prowadzi do podważenia nie tylko poszczególnych instytucji, ale i całego obowiązującego wówczas systemu prawnego.

Sąd podkreślił, że nie podziela tej linii orzecznictwa, która przyjmuje tezę o konieczności wydawania indywidualnych zezwoleń na zmianę obywatelstwa, a uchwałę Nr 5/58 traktuje jako sprzeczną z ustawą z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim lub ewentualnie uzależnia możliwość jej stosowania od daty złożenia przez zainteresowanych do Rady Państwa podania o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w związku z wolą opuszczenia na

stałe terytorium państwa Polskiego i wyjazdu do państwa Izrael.

Od powyższego wyroku skargę kasacyjną wniósł pełnomocnik skarżącej Ewy L., w której zarzuca:

Naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię przepisów art. 11 ust. 1 i 5 oraz art. 13 ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.

Wskazując na powyższą podstawę wnosi o:

1. uchylenie zaskarżonego wyroku oraz poprzedzających go decyzji administracyjnych i przekazanie sprawy Wojewodzie Dolnośląskiemu do ponownego rozpoznania;
2. zasądzenie od Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców w Warszawie na rzecz skarżącej Ewy L. kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej pełnomocnik skarżącej podnosi, że wbrew twierdzeniom WSA z gramatyczno-językowej wykładni art. 11 i 13 powołanej ustawy wynika jednoznacznie, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego powinno stanowić akt indywidualny, jednostkowy, skierowany do określonego adresata, którego wniosek zgodnie z przedmiotowymi regułami postępowania administracyjnego winien być rozpoznany z uwzględnieniem oceny sytuacji konkretnej osoby, na co wskazuje także interpretacja celowościowa i systemowa ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, co także stwierdził NSA w Warszawie w dotychczas wydanych wyrokach. Nadto uważa, że zmiana obywatelstwa należy do sfery prawa publicznego, a tym samym nie mogą mieć decydującego znaczenia zamiary i motywy złożenia przez zainteresowaną osobę samych wniosków, to bowiem obowiązujące w tym zakresie prawo (w tym wypadku ustawa z 8 stycznia 1951 r.), a nie "ówczesne standardy" ma decydować o utracie bądź też nie obywatelstwa polskiego.

Według strony skarżącej Rada Państwa nie była władna w drodze uchwały jako aktu niższego rzędu zmienić bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy o obywatelstwie, precyzyjnie określających tryb postępowania przy zmianie obywatelstwa na obce, pociągający za sobą utratę obywatelstwa polskiego. Uprawnienie Rady Państwa nie znajduje także, zdaniem skarżącej, jakiegokolwiek oparcia prawnego w przepisach Konstytucji PRL z 1952 r.

Pełnomocnik wnoszący skargę kasacyjną podnosi, że dotychczas przeprowadzone postępowanie dowodowe, a w szczególności przedłożona do akt archiwalna dokumentacja Kancelarii Rady Państwa związana z podjęciem w dniu 23 stycznia 1958 r. uchwały nr 5/58 Rady Państwa, jednoznacznie wskazuje, iż podanie rodziców małoletniej wówczas skarżącej z dnia 13 lutego 1957 r. nie było objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów przekazanym Radzie Państwa przed podjęciem przedmiotowej uchwały, jak również tenże akt prawny nie odnosił się bezpośrednio do indywidualnych wniosków o wyrażenie zgody na zmianę obywatelstwa polskiego na obce.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

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, że 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 (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 rodziców skarżącej o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w związku z wyjazdem do Izraela i 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, a także uzyskanie obywatelstwa izraelskiego. 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 zezwoleniu tym osobom na zmianę obywatelstwa polskiego.

Tak rozumiana ówczesna regulacja ustawowa nie wskazywała jednak w jakiej formie i w jakim trybie postępowania sprawa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa jest załatwiana przez Radę Państwa. Nie budzi obecnie 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 z 1985 r. z. 1, poz. 23). Oznacza to, że ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. 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., III RN 56/01 (OSNAPiUS z 2002 r. nr 13, poz. 299), w którym przyjęto stanowisko, 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., II OSK 267/05, publ. ONSAiWSA 2006/2/66 i z dnia 27 października 2005 r., II OSK 1001/05, publ. Palestra 2006/7-8/290. W doktrynie odnośnie udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa również prezentowany jest pogląd, że zezwolenia dotyczące zmiany obywatelstwa mają indywidualny charakter (J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie*, Warszawa 1998, str. 123; W. Ramus, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, str. 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 zezwoleniu na zmianę obywatelstwa.

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 (S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PWN 1964, str. 282). Oznacza to, jak podniesiono powyżej, 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 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 w dacie podjęcia uchwały opuściły już Polskę, a wcześniej złożyły wniosek o zezwolenie na zmianę

obywatelstwa. W rozpoznawanej sprawie zostało zaś ustalone, że rodzice skarżące w dniu 13 lutego 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 małoletnią wówczas skarżącą, a następnie, w 1957 r., uzyskali 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 zwrócić uwagę, że 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 z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Nie można z góry przyjąć założenia, że uchwała Nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie stanowiła orzeczenia Rady Państwa o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego. Nie można jednak podzielić poglądu wyrażonego w zaskarżonym wyroku, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa może być udzielone w formie generalnego aktu. 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 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 nie wymieniono tych osób, nie oznacza, że adresatem uchwały w tej części nie były oznaczone osoby.

W rozpoznawanej sprawie zasadnicze znaczenie miało to, czy organy administracji w pełni wyjaśniły, czy podania rodziców skarżące o zezwolenie na zmianę obywatelstwa zostały 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. Z tego względu wadliwe jest przyjęcie przez Sąd, że wniosek Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1957 r. kierowany do Rady Państwa, wnoszący o powzięcie uchwały w sprawie ogólnego udzielenia obywatelom polskim zezwolenia na zmianę obywatelstwa, był wnioskiem, o którym mowa w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim w stosunku do skarżące, mimo, że we wniosku tym nie wymieniano nazwisk,

przyjmując, że w przypadku aktu generalnego takim wymogom wniosek ten nie podlegał. Jest to rozumowanie oczywiście dowolne, gdyż oparte na przesłankach pozaprawnych. Sąd pierwszej instancji uważa, że wykładnia przepisów wymaga stosowania standardów jakie wówczas obowiązywały. Poglądu tego nie można podzielić. Inną jest bowiem kwestią ocena aktów prawnych jakie w ówczesnych czasach były wydawane, które chociaż nie znalazłyby potwierdzenia w dzisiejszych standardach, nadal wywierają skutki prawne, a inną sprawą jest wykładnia prawa według standardów stosowanych w tamtych latach. Takie stanowisko Sądu nie jest do przyjęcia.

Niezależnie zatem od stwierdzenia, że w rozpoznawanej sprawie Sąd ocenił materiał dowodowy w zakresie szerszym, niż uczyniły to właściwe w sprawie organy administracji publicznej (w ustaleniach organów administracji brakuje odniesienia się do wniosku Prezesa Rady Ministrów skierowanego do Rady Państwa), należy zauważyć, że przyjęte przez Sąd stanowisko, powinno skutkować uchYLENIEM zaskarżonej decyzji z uwagi na to, że w istocie rzeczy organy nie miały wystarczających podstaw do przyjęcia, że w tej sprawie został spełniony warunek dotyczący skarżącej, wydania indywidualnego zezwolenia Rady Państwa na zmianę obywatelstwa. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w takiej sytuacji Sąd pierwszej instancji miał podstawy do uwzględnienia skargi i uchYLENIEM zaskarżonej decyzji w celu przeprowadzenia uzupełniającego postępowania wyjaśniającego w przedmiocie toku rozpatrywania złożonego przez rodziców skarżącej wniosku o zezwolenie na zmianę obywatelstwa.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok i rozpoznał skargę 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.).

Rozpoznając skargę Ewy L. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 12 stycznia 2005 r., Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, co uzasadnia jej uchYLENIEM na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W toku ponownego rozpoznania sprawy konieczne jest wyjaśnienie tych wszystkich okoliczności, które mogą stanowić podstawę ustalenia, czy podanie dotyczące zezwolenia na zmianę obywatelstwa rodziców skarżącej, obejmujące również skarżącą, zostało przedstawione Radzie Państwa i było w toku rozpoznania przez Radę Państwa przed podjęciem uchwały w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa, a więc zezwolenie to objęło także skarżącą.

O zwrocie kosztów postępowania od organu na rzecz skarżącej Naczelny Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 203 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz art. 200 w związku z art. 193 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Koszty te obejmują zwrot kosztów postępowania sądowego, w tym postępowania kasacyjnego.

Mając powyższe na uwadze, należało orzec jak w sentencji.