

## II OSK 1890/06 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 456393

### Wyrok

### Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 31 stycznia 2008 r.

II OSK 1890/06

TEZA aktualna

Okoliczność, że w uchwale Rady Państwa z 1958 r. nie wskazano imiennie osób, których ona dotyczyła, nie oznacza, 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.

### UZASADNIENIE

#### Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Włodzimierz Rymś.

Sędziowie: NSA Jacek Chlebny (spr.), (del.) WSA Arkadiusz Despot-Mładanowicz.

Protokolant: Marcin Sikorski.

#### Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 31 stycznia 2008 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Lavi S. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 września 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1233/06 w sprawie ze skargi Lavi S. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 15 marca 2006 r., nr (...) w przedmiocie odmowy wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego:

1. uchyla zaskarżony wyrok,
2. uchyla decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 15 marca 2006 r., nr (...),
3. zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz Lavi S. kwotę 660 zł (sześćset sześćdziesiąt złotych) w tym 320 zł (trzysta dwadzieścia złotych) tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.

#### Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżonym wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Lavi S. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 15 marca 2006 r. w przedmiocie odmowy potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego.

W uzasadnieniu wyroku sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy. Zaskarżoną decyzją Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 6 września 2005 r., mocą której odmówiono skarżącemu wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ wskazał, że skarżący urodził się w dniu 19 stycznia 1951 r. w W. jako Leon S., syn Konasa i Sary, obywatel polski. W dniu 11 maja 1957 r. rodzice skarżącego wystąpili z podaniami do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatela polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem na stałe do Izraela, a po otrzymaniu dokumentów podróży (skarżący został wpisany do dokumentu matki) wyjechali z Polski. Po przyjeździe do Izraela skarżący nabył obywatelstwo izraelskie z dniem 4 sierpnia 1957 r.

Organy administracji publicznej odmawiając stronie poświadczenia posiadania obywatelstwa polskiego wskazały, że rodzice skarżącego uzyskali zezwolenie Rady Państwa na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie na podstawie uchwały Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael. Otrzymane przez nich zezwolenie rozciągało się także na skarżącego, w związku z czym - po nabyciu przez niego obywatelstwa izraelskiego - utracił on obywatelstwo polskie. Organ odwoławczy uznał bowiem, że uchwała nr 5/58 odnosi się wprost do osób które złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, zaś okoliczność, że w tekście samej uchwały nie wymienia się imienia i nazwiska tych osób nie przesądza o tym, że uchwała w tym zakresie nie ma charakteru indywidualnego i konkretnego. W konsekwencji organ stwierdził, że rodzice skarżącego spełnili wszystkie przesłanki zawarte w przepisie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25) skutkujące utratą obywatelstwa polskiego. Wraz z nimi obywatelstwo to utracił małoletni wówczas skarżący.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalając skargę wniesioną na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców podzielił stanowisko organów, że w okolicznościach faktycznych rozpoznawanej sprawy uchwała nr 5/58 stanowiła prawnie skuteczne zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącego. Procedura wszczynana przez osoby zainteresowane opuszczeniem Polski i wyjazdem na stałe do Izraela kończyła się utratą obywatelstwa, o ile osoby te występowały ze stosownymi podaniami do Rady Państwa. W niniejszej sprawie stosowne podania rodzice skarżącej złożyli w dniu 11 maja 1957 r. Oznacza to iż uchwała Rady Państwa nr 5/58 miała do nich zastosowanie. Sąd podkreślił, że uchwała adresowana jest wprost do osób, które złożyły już prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i opuściły Polskę udając się na pobyt stały do Izraela. Stwierdził ponadto, że orzeczenie takie mogło dotyczyć większej ilości osób, pod warunkiem, że odnosiło się do osób, które podania do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa złożyły przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. Fakt, iż w uchwale nie wymieniono imiennie tych osób nie oznacza, że jej adresatami nie były oznaczone osoby, w tym rodzice małoletniego wówczas skarżącego. Sąd nie podzielił tej linii orzecznictwa, która wskazuje na konieczność uzyskania indywidualnych zezwoleń na zmianę obywatelstwa, a

uchwałę nr 5/58 traktuje jako sprzeczną z ustawą z dnia 5 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, ewentualnie uzależnia możliwość jej stosowania od daty złożenia przez zainteresowanych do Rady Państwa próśb (podań) o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego.

W skardze kasacyjnej wniesionej do Naczelnego Sądu Administracyjnego skarżący podniósł zarzuty naruszenia prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 11 ust. 1 i 5 oraz art. 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, zgodnie z którą treść wniosku Prezesa Rady Ministrów w zakresie jednoznacznego wskazania osób objętych wnioskiem i termin jego przekazania do Rady Państwa nie ma znaczenia dla zachowania trybu orzekania przez Radę Państwa o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa. Zdaniem strony, sąd nie uwzględnił okoliczności, że dla skutecznego wyrażenia zgody na zmianę obywatelstwa w drodze uchwały Rady Państwa nr 5/58 wymagane było, aby organ procedował na wniosek Prezesa Rady Ministrów, imiennie wskazujący na konkretną osobę ubiegającą się o zmianę obywatelstwa.

Mając powyższe na uwadze strona wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz poprzedzających go decyzji administracyjnych i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia, 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. Wobec powyższego należało rozstrzygnąć, czy w czasie obowiązywania przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael (niepubl.), mogła stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącego wywołując skutek w postaci utraty przez niego obywatelstwa polskiego po nabyciu obywatelstwa izraelskiego. 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 uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącego, pomimo tego, że nie była aktem indywidualnym. Zdaniem sądu I instancji, wymóg indywidualności zezwolenia nie wynika ani z treści omawianej uchwały, ani z przepisów obowiązującej wówczas ustawy o obywatelstwie.

Należy zauważyć, że w świetle stanowiska przyjętego przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 października 2005 r., sygn. akt II OSK 965/05 (ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 67), utrwalonego obecnie w orzecznictwie zarówno tego sądu, jak i Wojewódzkiego

Sądu Administracyjnego w Warszawie, 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 krąg tych osób był jednostronnie określony wnioskiem (wnioskami) Prezesa Rady Ministrów, o których mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał zatem wyraźnie na konieczność wykazania w toku postępowania administracyjnego, czy indywidualnie złożony wniosek o wydanie zezwolenia został objęty stosowną procedurą przed Radą Państwa, podtrzymując wyrażane w orzecznictwie oraz doktrynie opinie, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa jest aktem stosowania prawa w sprawie dotyczącej określonej osoby. Naczelny Sąd Administracyjny powoływał się przy tym na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 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, 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). Również w doktrynie odnośnie udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa 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], zaś W. Ramus bezpośrednio 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. Okoliczność, że w uchwale Rady Państwa z 1958 r. nie wskazano imiennie osób, których ona dotyczyła, nie oznacza, że uchwała ta nie mogła mieć charakter 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 stosunku do osób, które, tak jak rodzice skarżącego, podania do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego złożyły przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r., uchwała ta mogła mieć charakter indywidualnego zezwolenia, pod warunkiem jednakże, 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. W takich sytuacjach zadanie organów administracji polega na wyjaśnieniu, czy podania osób, które dotyczyły zezwolenia 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 aktach administracyjnych znajduje się kserokopia strony 28 nieoznaczonego wykazu, w którym pod poz. 855 i 856 wymienieni są rodzice skarżącego. 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 rozpoznawanej sprawie Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców ustalił zaś jedynie, że rodzice skarżącego wystąpili również w jego imieniu do Rady Państwa z wnioskiem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa przed wydaniem omawianej uchwały, a następnie rodzina skarżącego opuściła Polskę, po czym w 1957 r. skarżący uzyskał obywatelstwo izraelskie. Ustalenia te należy uznać za niewystarczające dla rozstrzygnięcia sprawy.

Reasumując - należało przyjąć, iż warunek wydania indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa jest spełniony wówczas, jeżeli wniosek Prezesa Rady Ministrów, przedłożony następnie Radzie Państwa, obejmował również podanie złożone w imieniu strony skarżącej. 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 i art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.

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.), dalej: 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 p.p.s.a., w związku z naruszeniem art. 13 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. - do uchylenia decyzji Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców. 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 stronę, zostało przedstawione Radzie Państwa i czy Rada Państwa podejmując uchwałę w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa, zezwoleniem tym objęła także skarżącego.

Uwzględnienie przez Naczelny Sąd Administracyjny, po uchyleniu zaskarżonego wyroku, również skargi zobowiązywało do rozstrzygnięcia nie tylko o kosztach postępowania kasacyjnego - na podstawie art. 203 pkt 1 p.p.s.a., ale również o kosztach postępowania przed sądem I instancji (art. 200 w zw. z art. 188 i art. 193 p.p.s.a.). Z uwagi na to, że z dniem 20 lipca 2007 r., na mocy art. 2 ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 120, poz. 818), zadania Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców w sprawach dotyczących obywatelstwa przejął minister właściwy do spraw wewnętrznych, Naczelny Sąd Administracyjny kosztami postępowania w rozpoznawanej sprawie obciążył Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Mając powyższe na uwadze, należało orzec jak w sentencji.