

## **II OSK 98/07 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego**

LEX nr 470866

### **Wyrok**

### **Naczelnego Sądu Administracyjnego**

**z dnia 20 lutego 2008 r.**

**II OSK 98/07**

**TEZA aktualna**

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.

### **UZASADNIENIE**

#### **Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia NSA Włodzimierz Ryms.

Sędziowie NSA: Jacek Chlebny (spr.), Jerzy Solarski.

Protokolant: Andżelika Borek.

#### **Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 20 lutego 2008 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Yoheveda O. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 września 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1135/06 w sprawie ze skargi Yoheveda O. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 4 maja 2006 r., nr (...) w przedmiocie obywatelstwa polskiego:

- 1.** uchyla zaskarżony wyrok;
- 2.** uchyla decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 4 maja 2006 r.;
- 3.** zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz Yoheveda O. kwotę: 660 zł (słownie: sześćset sześćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania, w tym 320 zł (słownie: trzysta dwadzieścia złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

#### **Uzasadnienie faktyczne**

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 21 września 2006 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Yoheved O. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i

Cudzoziemców z dnia 4 maja 2006 r. utrzymującą w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 22 grudnia 2005 r. w przedmiocie odmowy potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego.

W uzasadnieniu wyroku sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy. Decyzją z dnia 4 maja 2006 r. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 22 grudnia 2005 r., którą odmówiono potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Yoheved O. (poprzednio: Jadwiga M., urodzona dnia 25 stycznia 1953 r. jako obywatelka polska). Organ wskazał, że w dniu 30 grudnia 1958 r. rodzice skarżącej wystąpili do Rady Państwa z wnioskiem o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem do Izraela. W 1959 r. małoletnia skarżąca wraz z rodzicami wyjechała do Izraela, gdzie nabyła obywatelstwo tego państwa. Zdaniem organu, warunek uzyskania zezwolenie na zmianę obywatelstwa został spełniony, ponieważ w rozpoznawanej sprawie miała zastosowanie uchwała 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, która stanowiła generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie. Sam fakt spełnienia warunków, przewidzianych w uchwale powodował, że osoby zainteresowane, a do takich zaliczała się skarżąca, uzyskiwały zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie. Natomiast ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25) nie zawierała regulacji w zakresie trybu i formy wydawania przez Radę Państwa zezwoleń w przedmiocie zmiany obywatelstwa polskiego na obce.

Wojewódzki sąd administracyjny podzielił stanowisko organu drugiej instancji, iż w przypadku skarżącej wystąpiły obie przesłanki utraty obywatelstwa polskiego, o których mowa w art. 11 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Do podań rodziców skarżącej, złożonych w grudniu 1958 r. miała zastosowanie uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r., będąca aktem stosowania prawa i stanowiąca generalne pod względem podmiotowy, zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, przez osoby, które opuszczały Polskę, w celu wyjazdu na stałe do Izraela. Sąd stanął na stanowisku, iż uchwała ta odnosi się wprost zarówno do osób, które złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i opuściły Polskę, udając się na stały pobyt do Izraela przed podjęciem tej uchwały, jak i do osób, które złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i opuściły Polskę, udając się na stały pobyt do Izraela, po podjęciu powołanej uchwały. Osoba składająca wniosek o zezwolenia na zmianę obywatelstwa nie mogła mieć wątpliwości, iż skoro dokument podróży uprawniał do jednokrotnego przekroczenia granicy, opuszczenie Polski po złożeniu wniosku, będzie równoznaczne ze zmianą obywatelstwa.

W skardze kasacyjnej od tego wyroku skarżąca zarzuciła naruszenie art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 1 i 5 oraz art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim przez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że zostały przez nią spełnione przesłanki utraty obywatelstwa polskiego. Zdaniem skarżącej dopuszczenie możliwości określania przez uchwałę nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. sytuacji prawnej podmiotów na przyszłość (po dniu wydania uchwały) prowadziły do

przyjęcia, iż uchwała ta stanowiła akt stanowienia prawa. Natomiast Rada Państwa nigdy nie posiadała uprawnień do uchwalania powszechnie obowiązującego prawa. Konstytucja PRL ani ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim nie przewidywały dla Rady Państwa upoważnienia do wydawania aktów normatywnych o charakterze generalnym, regulującym kwestie obywatelstwa polskiego na przyszłość. Oznacza to, że uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie mogła stanowić generalnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom, które deklarowały zamiar wyjazdu na pobyt stały do Izraela po dacie jej podjęcia i po wyjeździe nabyły jego obywatelstwo.

### **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, 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 (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 spowodowało utratę obywatelstwa polskiego przez skarżącą, było wystąpienie rodziców skarżącej w grudniu 1958 r. 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 w 1959 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

zezwoleń 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. 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). Oznacza to, że ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. samodzielnie określała tryb wydawania przez Radę Państwa orzeczeń w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim 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 regulowanej 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 Izraela może być uznana za zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącej ze skutkiem w postaci utraty obywatelstwa polskiego. Organy administracji powołując się na tę uchwałę przyjęły, że był to generalny akt stosowania prawa, który wiązał organy administracji i stanowił zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie. Natomiast w ocenie sądu pierwszej instancji powołana uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. stanowiła zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego również w stosunku do osób, które występowały o zezwolenie na zmianę obywatelstwa po dacie jej podjęcia.

W zaskarżonym wyroku przyjęto, iż uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael stanowiła 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 w tym wyroku, 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. Według stanowiska

wojewódzkiego sądu administracyjnego wyrażonego w tym wyroku, ustawa nie wymagała także, aby imienne wnioski były rozpatrzone przez Radę Państwa, co oznacza, że w celu uniknięcia różnicowania sytuacji prawnej podmiotów należało 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.

Należy stwierdzić, że pogląd wyrażony w zaskarżonym wyroku WSA w Warszawie, negujący potrzebę wydania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w 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, 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., sygn. akt 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 w celu jego załatwienia przez Radę Państwa. Sąd ten konsekwentnie podtrzymywał wyrażane w orzecznictwie oraz doktrynie stanowisko, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa jest aktem stosowania prawa w sprawie dotyczącej określonej osoby. 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 miało 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., sygn. akt II OSK 1001/05 (Palestra 2006, z. 7-8, poz. 290) oraz II OSK 965/05 (ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 67). W doktrynie odnośnie udzielania zezwolenia dotyczące zmiany 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 podkreślić, iż NSA nie wykluczył możliwości wykazania, iż omawiana uchwała Rady Państwa stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa określonej osoby, ale tylko wówczas, jeżeli zostanie ustalone, że podanie określonej osoby o zezwolenie na zmianę obywatelstwa zostało przekazane Radzie Państwa i było w toku rozpoznawania przez Radę Państwa przed podjęciem tej uchwały.

W wyroku NSA z dnia 14 października 2005 r., sygn. akt II OSK 267/05 wyrażono

stanowisko, iż uchwała 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 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. Nie można przyjąć, że zezwolenie może dotyczyć wniosków jeszcze nie złożonych i mieć charakter generalnej zgody udzielanej na przyszłość. Z art. 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim wynika wyraźnie następująca kolejność zdarzeń: najpierw złożenie podania przez zainteresowaną osobę do właściwego organu, następnie przedstawienie wniosku przez Prezesa Rady Ministrów i dopiero wówczas Rada Państwa orzeka w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa określonej osoby. Nie można kolejności tej odwrócić, gdyż naruszyłyby to istotne wymagania wprowadzone przez ustawę, od których spełnienia zależy utrata obywatelstwa polskiego. Uchwała z dnia 23 stycznia 1958 r., w stosunku do podań złożonych po podjęciu tej uchwały, mogła być traktowana jedynie jako zapowiedź udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Reasumując, gdyby podzielić stanowisko sądu I instancji, iż możliwe jest udzielenie zezwolenia osobom, które nie zostały wymienione z imienia i nazwiska w uchwale, to uznać należy, że w żadnym razie zezwolenie to nie mogło odnosić się do osób, które wniosku nie złożyły, a więc w dacie podejmowania tej uchwały nie występowały o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Skoro więc skarżąca wystąpiła z wnioskiem o udzielenie jej zezwolenia na zmianę obywatelstwa w grudniu 1958 r., czyli po dacie podjęcia uchwały nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r., to uchwała ta nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa dla skarżącej. 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 zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz rozpoznania skargi i jej uwzględnienia poprzez uchylenie zaskarżonej decyzji z powodu naruszenia art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

O kosztach postępowania, w tym postępowania kasacyjnego, sąd orzekł na podstawie art. 200 w związku z art. 188 i art. 193 oraz art. 203 pkt 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.