

## **II OSK 144/08 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego**

LEX nr 1251810

### **Wyrok**

### **Naczelnego Sądu Administracyjnego**

**z dnia 13 lutego 2009 r.**

**II OSK 144/08**

### **UZASADNIENIE**

#### **Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia NSA Bożena Walentynowicz.

Sędziowie NSA: Zofia Flasińska (spr.), Anna Łuczaj.

#### **Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 13 lutego 2009 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej R. Z. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 listopada 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 1367/07 w sprawie ze skargi R. Z. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia (...) czerwca 2007 r., nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego

- 1.** uchyła zaskarżony wyrok oraz zaskarżoną decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia z dnia (...) czerwca 2007 r., nr (...),
- 2.** zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz R. Z. kwotę 700 (siedemset) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

#### **Uzasadnienie faktyczne**

Wyrokiem z dnia 12 listopada 2007 r. (sygn. akt IV SA/Wa 1367/07) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę R. Z. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) czerwca 2007 r., którą uchylono decyzją Wojewody Dolnośląskiego z dnia (...) października 2003 r. stwierdzającą, że R. Z., poprzednio R. J. B. utraciła obywatelstwo polskie i odmówiono stwierdzenia posiadania przez nią obywatelstwa polskiego.

Sąd I instancji uznał, iż zaskarżona decyzja nie narusza prawa. W ocenie Sądu, uchylenie decyzji organu I instancji przez organ odwoławczy było zasadne, bowiem rozstrzygnięcie tego organu nie mieściło się w granicach żądania strony. R. Z. złożyła bowiem wniosek o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego, natomiast Wojewoda orzekł o utracie obywatelstwa polskiego. Sąd podzielił stanowisko organu odwoławczego, iż stwierdzenie utraty obywatelstwa polskiego nie jest tożsame z odmową stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego.

Zdaniem Sądu I instancji, zaskarżona decyzja w części, w której odmówiono stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez skarżącą również odpowiada prawu. Sąd wskazał, iż podstawową kwestią wymagającą ustalenia w niniejszej sprawie było to, czy skarżąca, w

związku z wyjazdem wraz z rodzicami do Izraela i nabyciem obywatelstwa izraelskiego w 1957 r., poprzedzonym skierowaniem przez jej rodziców wniosku do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, utraciła obywatelstwo polskie na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 5, poz. 25 z późn. zm.). Przepis ten przewidywał możliwość utraty obywatelstwa polskiego na skutek nabycia obywatelstwa obcego jedynie po uzyskaniu zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa. Orzekanie o utracie obywatelstwa, w tym o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa w związku z nabyciem obywatelstwa obcego, należało do Rady Państwa (art. 13 ust. 1 powołanej ustawy). Orzeczenie o utracie obywatelstwa polskiego następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a ogłoszenie takiego orzeczenia w Monitorze Polskim zastępowało doręczenie orzeczenia.

Sąd I instancji stwierdził, iż rozstrzygnięcie niniejszej sprawy wymaga ustalenia, jak należy traktować zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone aktem o charakterze generalnym, jakim niewątpliwie była uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael. Sąd wskazał, iż w doktrynie przyjmuje się, że Rada Państwa była samodzielnym, naczelnym organem władzy państwowej i podlegała w całej swojej działalności Sejmowi. Jej funkcjonowanie opierało się na zasadzie kolegalności. Sposób działania Rady Państwa był określony w regulaminie, który był uchwalany po każdorazowym wyborze nowej Rady (tak też J. Stembrowicz "Rada Państwa w systemie organów PRL", Warszawa 1968). Z samej Konstytucji z 1952 r. wynikało, iż Rada Państwa wykonywała między innymi funkcje przekazane jej z mocy ustaw oraz działała na zasadzie kolegalności (art. 25 ust. 1 pkt 11 i ust. 3). Z mocy ustawy Rada Państwa zaliczona była do naczelných organów władzy państwowej (rozdział 3 Konstytucji), nie zaś do organów administracji (rozdział 4). Ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. dopuszczała nabycie obcego obywatelstwa jedynie po uzyskaniu zezwolenia władzy polskiej oraz wskazywała Radę Państwa jako właściwą do orzekania w tym przedmiocie (art. 11 ust. 1 i art. 13). Wskazane wyżej przepisy nie stanowiły jednoznacznie, iż orzeczenie dotyczące zezwolenia musi mieć charakter aktu indywidualnego. Ustawa nie wskazywała jednak, w jakiej formie i w jakim trybie postępowania jest załatwiana przez Radę Państwa sprawa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Sąd zgodził 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. z 1928 r. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.), a później k.p.a. (postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 1985 r., III S.A. 404/05, ONSA z 1985 r. Nr 1, poz. 23). Zdaniem Sądu I instancji, oznacza to, że ustawa o obywatelstwie polskim samodzielnie określała tryb wydawania przez Radę Państwa orzeczeń w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

Sąd wskazał, iż adresatem uchwały Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. były osoby, które opuściły bądź opuszczają obszar PRL, udając się na pobyt stały do państwa Izrael i złożyły lub złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Krąg tych osób nie został określony z imienia i nazwiska, co oznacza, iż przedmiotowe zezwolenie nie musiało mieć charakteru indywidualnego. Wymóg indywidualności zezwolenia nie wynika ani z treści powołanej uchwały Rady Państwa, ani też z brzmienia przepisów wówczas obowiązującej ustawy o obywatelstwie. Zdaniem Sądu, uprawniony jest zatem pogląd, że uchwała Nr 5/58

jako generalny akt stosowania prawa upraszczający procedurę emigracyjną wywoływał skutki prawne w stosunku do osób, które wystąpiły z wnioskiem o zmianę obywatelstwa. Orzeczenie w formie uchwały mogło bowiem dotyczyć większej liczby osób, pod warunkiem, iż odnosiło się do osób, które złożyły podania do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. Uchwała ta nie mogła natomiast odnosić się do tych osób, które takich podań w dacie jej podjęcia uchwały jeszcze nie złożyły, gdyż brak jest podstaw, by przyjąć, że akt tego rodzaju ma charakter generalnej zasady udzielanej na przyszłość. Powyższe jednolite stanowisko prezentowane jest w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 27 października 2005 r. II OSK 989/05 oraz z dnia 14 października 2005 r. II OSK 267/06).

Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, iż to, że w uchwale Rady Państwa nie wymieniono osób, którym udzielono zgody na zmianę obywatelstwa samo przez się nie oznacza, że adresatem uchwały nie były oznaczone osoby, w tym rodzice skarżącej oraz małoletnia wówczas R. Z. Rodzice skarżącej, jak wynika z akt sprawy, w (...) 1956 r. złożyli podania do Rady Państwa z prośbą o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Podania te, obejmujące skarżącą, zostały złożone przed podjęciem uchwały nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958, a zatem - w ocenie Sądu I instancji - rodzice skarżącej uzyskali ze skutkiem prawnym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie, które rozciągnęło się na ich dziecko - małoletnią wówczas R. Zdaniem Sądu, fakt, że nie odnaleziono dokumentów wskazujących, że podania rodziców skarżącej zostały przedłożone Radzie Państwa, nie zmienia istoty sprawy. Jest bowiem oczywiste, że Rada Państwa nie mogła orzekać wbrew stanowisku samych zainteresowanych i wyrazić zgody na zmianę przez nich obywatelstwa w wypadku braku stosownego wniosku. Wolą rodziców skarżącej, wyrażoną we wniosku z (...) 1956 r., była zmiana obywatelstwa na izraelskie. Przedmiotowa uchwała Rady Państwa jedynie uwzględniła ów wniosek. Wykonaniem zaś zgody na zmianę obywatelstwa było opuszczenie przez nich Polski.

Skargę kasacyjną od tego wyroku wniosła R. Z., opierając ją na następujących podstawach:

- naruszenia prawa materialnego tj. art. 11 ust. 1, 2, 5 oraz art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 5, poz. 25 z późn. zm.) przez niewłaściwe zastosowanie tych przepisów polegające na przyjęciu, że uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa R. Z. i jej rodziców, skutkujące utratą przez nich obywatelstwa polskiego z chwilą nabycia obywatelstwa izraelskiego,
- naruszenia przepisów postępowania tj. art. 1 § 1 i § 2 p.u.s.a. i art. 3 p.p.s.a. przez błędne uznanie, że złożenie przez rodziców skarżącej podań do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego przez R. Z. i jej rodziców na izraelskie przed podjęciem ww. uchwały, oznaczało objęcie ich wnioskami Prezesa Rady Ministrów, o których mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., co miało istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż stanowiło podstawę do uznania, że doszło do zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego przez skarżącą, a tym samym z powodu nabycia przez nią obywatelstwa obcego, skutkowało odmową stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego. Powołując się na powyższe podstawy kasacyjne, skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, jak również o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że Sąd I instancji błędnie uznał, iż uchwała Rady Państwa nr 5/58 stanowiła generalny akt stosowania prawa oraz że organ ten mógł orzekać o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa w stosunku do niezindywidualizowanej grupy osób spełniającej określone cechy. Tak przyjęte określenie charakteru prawnego wskazanej uchwały upodabnia ją do aktu stanowienia prawa. Dopuszcza bowiem możliwość określenia na podstawie uchwały sytuacji prawnej podmiotów na przyszłość tj. po dniu wydania uchwały, bez określenia końcowych granic jej obowiązywania. Uchwała ta również samodzielnie normowała moment utraty obywatelstwa polskiego, którym była chwila nabycia obywatelstwa izraelskiego. Takie określenie zakresu regulacji wykracza zarówno poza usytuowanie ustrojowe tego organu wynikające z Konstytucji, przyznane jej kompetencje ustawowe, jak również poza cechy charakterystyczne aktu stosowania prawa. Ani Konstytucja z 1952 r., ani ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. nie przewidywały dla Rady Państwa upoważnienia do wydawania aktów normatywnych o charakterze generalnym regulujących kwestie obywatelstwa polskiego. W szczególności takim przepisem nie był art. 13 ustawy z 1951 r. Pełnomocnik skarżącego podkreślił, iż Rada Państwa pełniła rolę organu stosującego prawo, a akty prawne wydawane przez taki organ zawsze mają charakter indywidualny i są wydawane po zbadaniu wszelkich okoliczności odnoszących się do konkretnej osoby.

Strona skarżąca podniosła ponadto, iż nawet w przypadku uznania, że wskazana uchwała mogła stanowić prawnie skuteczne zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które o takie zezwolenie wystąpiły przed jej podjęciem, to krąg tych osób powinien zostać jednoznacznie określony wnioskiem Prezesa Rady Ministrów, o którym mowa w art. 13 ust. 2 ustawy. W przedmiotowej sprawie organ odwoławczy po przeprowadzeniu kwerendy archiwalnej nie odnalazł żadnych dokumentów potwierdzających, że wnioski osób wyjeżdżających do Izraela o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa zostały przekazane Radzie Państwa. Pełnomocnik skarżącego podniósł, iż nawet w przypadku istnienia imiennej listy przekazanej przez Prezesa Rady Ministrów do Rady Państwa skarżąca i jej rodzice mogli w ogóle nie znaleźć się w grupie osób objętych jego wnioskiem.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 1 § 1 i § 2 p.u.s.a. i art. 3 p.p.s.a. pełnomocnik skarżącego wskazał, iż Sąd I instancji nie zakwestionował przyjętego przez organy administracji domniemania, iż podania rodziców skarżącej trafiły do Rady Państwa. Przyjęcie takiego domniemania narusza wyrażoną w art. 7 k.p.a. zasadę praworządności poprzez wyciągnięcie negatywnych skutków prawnych dla strony w sytuacji, gdy zebrany materiał dowodowy nie dawał podstawy do dokonania wskazanych ustaleń.

### **Uzasadnienie prawne**

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy.

W niniejszej sprawie spór prawny sprowadza się do oceny, czy skarżąca uzyskała zgodę władzy polskiej na zmianę obywatelstwa w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25), a w szczególności, czy w czasie obowiązywania przepisów tej ustawy takie zezwolenie mogła stanowić uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nr 5/58, wywołując skutek w postaci utraty przez R. Z. obywatelstwa polskiego.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 powołanej ustawy obywatel polski mógł nabyć obywatelstwo obce jedynie po uzyskaniu zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa. W myśl natomiast art. 11 ust. 5 tej ustawy nabycie obywatelstwa obcego zgodnie z ust. 1-4 pociągało za sobą utratę obywatelstwa polskiego. Organem właściwym do orzekania o utracie obywatelstwa polskiego była Rada Państwa (art. 13 ust. 1 ustawy), która działała w tym zakresie na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 13 ust. 2 ustawy).

Szczegółowe zasady i tryb orzekania przez Radę Państwa w sprawach o zezwolenie na zmianę obywatelstwa nie zostały nigdy uregulowane w żadnym akcie normatywnym. W ówczesnie obowiązującym porządku prawnym nie było też podstaw do wydania przez Radę Państwa takiego aktu normatywnego o charakterze wykonawczym. 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). Ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. nie zawierała przepisu upoważniającego Radę Państwa do wydania aktu normatywnego wykonawczego, dlatego należy uznać, że zasady i tryb załatwiania spraw o zezwolenie na zmianę obywatelstwa określone zostały wyłącznie w tej ustawie.

Sąd I instancji trafnie wskazał, iż powołana ustawa nie wskazywała w jakiej formie i w jakim trybie postępowania jest załatwiana przez Radę Państwa sprawa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Obecnie nie budzi 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).

W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego powinno zostać wydane w drodze indywidualnego aktu stosowania prawa (zob. wyrok NSA z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05, publ. ONSAiWSA 2006/2/66, wyrok NSA z dnia 27 października 2005 r., II OSK 1001/05, publ. Palestra 2006/7-8/290, wyroki WSA w Warszawie z dnia 12 lipca 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 576/05 i IV SA/Wa 488/05, wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 lipca 2005 r., IV SA/Wa 613/05, niepubl.). W wyroku z dnia 17 września 2001 r., III RN 56/01 (OSNAPiUS z 2002 r. Nr 13, poz. 299) również Sąd Najwyższy uznał, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, jako przesłanka utraty tego obywatelstwa, musi mieć charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa. Podobne stanowisko, co do indywidualnego charakteru zezwolenia udzielanego przez Radę Państwa na zmianę obywatelstwa jest prezentowane w doktrynie prawa administracyjnego (J. Jagielski, "Obywatelstwo polskie", Warszawa 1998, str. 123; glosa J. Jagielskiego do orzeczenia NSA z dnia 27 października 2005 r., II OSK 965/05, opubl.: OSP 2006/5/64, W. Ramus, "Instytucje prawa o obywatelstwie polskim", Warszawa 1980, str. 248).

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, iż wobec braku szczegółowej regulacji ustawowej oraz przepisów wykonawczych dotyczących zasad i trybu udzielania przez Radę Państwa zgody na zmianę obywatelstwa możliwe było udzielenie takiej zgody w drodze

uchwały tego organu, będącej indywidualnym aktem stosowania prawa, czyli aktem wydanym po rozpoznaniu wniosku konkretnej osoby o zgodę na zmianę obywatelstwa. Dla rozstrzygnięcia tej sprawy istotne znaczenie ma więc to, czy uchwałę Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. można uznać pod pewnymi warunkami za akt stosowania prawa o charakterze indywidualnym, stanowiący skuteczne zezwolenie na zmianę obywatelstwa w rozumieniu w art. 13 ust. 1 i 2 ustawy udzielone osobom, które złożyły wnioski o zmianę obywatelstwa przed jej wydaniem. W uchwale tej Rada Państwa postanawiała: "Zezwała się na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael osobom, które opuściły bądź opuszczą obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, udając się na stały pobyt do państwa Izrael i złożyły bądź złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego". W akcie tym nie zostały więc wymienione dane personalne osób, którym udzielono przedmiotowego zezwolenia. Należy jednak zwrócić uwagę, iż powołana uchwała odnosi się w pierwszej kolejności do grupy 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. 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, iż odnosiło się do oznaczonych osób, których podania były rozpoznawane przez Radę Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. (tak m.in. wyrok NSA z dnia 27 października 2005 r., II OSK 965/05, ONSAiWSA 2006/2/67, wyrok NSA z dnia 23 marca 2006 r., II OSK 1360/05, Lex nr 198175, wyrok NSA z dnia 25 lipca 2007 r., Lex nr 364651).

Mając na uwadze powyższe, za bezzasadne należy uznać twierdzenie strony skarżącej, iż określenie przez Sąd I instancji charakteru uchwały Rady Państwa nr 5/58 jako generalnego aktu stosowania prawa upodabnia ten akt do aktu stanowienia prawa. Trafnie bowiem Sąd I instancji podkreślił, że uchwała ta nie mogła mieć zastosowania do osób, które w dacie jej podjęcia nie złożyły jeszcze wniosków o wyrażenie zgody na zmianę obywatelstwa polskiego, ponieważ akt ten nie mógł określać sytuacji prawnej podmiotów na przyszłość. Wbrew twierdzeniem pełnomocnika skarżącej uchwała ta nie określała również samodzielnie momentu utraty obywatelstwa polskiego przez osoby, do których miała zastosowanie. Moment ten wskazany został w art. 11 ust. 5 ustawy, który stanowił, iż nabycie obywatelstwa obcego zgodnie z ust. 1-4 pociąga za sobą utratę obywatelstwa polskiego. Zasadnie natomiast strona skarżąca podnosi, że Sąd I instancji przedwcześnie uznał, iż uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. znalazła zastosowanie w niniejszej sprawie, stanowiąc zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącej R. Z. i jej rodziców, o którym mowa w art. 11 ust. 1 i 2 ustawy w zw. z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy, a którego uzyskanie skutkowało utratą przez nich obywatelstwa polskiego z chwilą nabycia obywatelstwa izraelskiego na podstawie art. 11 ust. 5 ustawy. W sprawie tej organy administracji nie wyjaśniły bowiem, czy podania rodziców skarżącej o zezwolenie na zmianę obywatelstwa zostały objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów i przekazane Radzie Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r., a więc czy uchwała ta faktycznie stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa przez skarżącą i jej rodziców. Z

uzasadnienia zaskarżonej decyzji wynika, iż organ odwoławczy po przeprowadzeniu kwerendy archiwalnej nie odnalazł żadnych dokumentów potwierdzających, że wnioski osób wyjeżdżających do Izraela o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa zostały przekazane Radzie Państwa, gdyż po 50 latach odnalezienie tych dokumentów nie jest możliwe. W tej sytuacji Sąd I instancji przyjął, iż skoro rodzice skarżącej złożyli wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa przed wydaniem przedmiotowej uchwały ((...) 1956 r.), to uchwała ta stanowiła skuteczne prawnie zezwolenie na tą zmianę. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, wolą rodziców skarżącej, wyrażoną we wniosku z (...) 1956 r., była zmiana obywatelstwa na izraelskie. Przedmiotowa uchwała Rady Państwa jedynie uwzględniła ów wniosek. Wykonaniem zaś zgody na zmianę obywatelstwa było opuszczenie przez nich Polski.

Ze stanowiskiem tym nie można się zgodzić. Sąd I instancji przyjął domniemanie, iż samo złożenie wniosku o zmianę obywatelstwa przez osobę, która planowała wyjazd na stałe do Izraela oznaczało, iż wniosek ten został przedstawiony Radzie Państwa przed podjęciem uchwały nr 5/58. Tymczasem przepisy ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim takiego domniemania prawnego nie przewidują. Podstawą ustalenia tych okoliczności nie może być również domniemanie faktyczne. Z faktu samego złożenia wniosku czy też otrzymania przez rodziców skarżącej dokumentów podróży nie można domniemywać, iż ich podania zostały rzeczywiście objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów i przedstawione Radzie Państwa przed podjęciem uchwały nr 5/58. Rodzice skarżącej złożyli wniosek w listopadzie 1956 r. i wyjechali do Izraela w styczniu 1957 r., a więc rok przed podjęciem uchwały nr 5/58 przez Radę Państwa. Trudno więc uznać, że ich wyjazd był skutkiem udzielenia im przez ten organ przewidzianego prawem zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzał niejednokrotnie, że fakt wydania dokumentu podróży nie może zostać uznany za tożsamy z zezwoleniem na zmianę obywatelstwa nie tylko dlatego, że to Rada Państwa powinna zezwolić na zmianę obywatelstwa, a nie organ, który wydawał takie dokumenty, ale przede wszystkim, że zezwolenia na zmianę obywatelstwa nie można domniemywać per facta concludentia. Wymogu spełnienia ustawowych standardów formalnych nie można relatywizować ani wyprowadzać ze świadomości o skutkach prawnych otrzymania dokumentu podróży i wyjazdu z Polski. Świadomość skutków prawnych czynności w prawie publicznym nie ma znaczenia. Istotne jest wyłącznie spełnienie ustawowych wymagań przewidzianych w ustawie o obywatelstwie polskim (uzasadnienie wyroku z dnia 27 października 2005 r., II OSK 1001/05, Palestra 2006, Nr 7-8, poz. 290, wyrok z dnia 14 września 2006 r., II OSK 464/06, Lex nr 321189). Tak istotnej kwestii jak utrata obywatelstwa polskiego przez skarżącą nie można przesądzać wyłącznie w oparciu o domniemanie faktyczne, że uchwała Rady Państwa nr 5/58 wywarła skutki prawne w stosunku do niej i jej rodziców, gdyż ich wnioski o zezwolenie na zmianę obywatelstwa zostały złożone przed podjęciem tej uchwały.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok i rozpoznał skargę na podstawie art. 188 p.p.s.a.

Rozpoznając skargę R. Z. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia (...) czerwca 2007 r., Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim, co uzasadnia jej uchylenie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. 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 organ ten, podejmując uchwałę w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa, zezwoleniem tym objął także skarżącą. Należy bowiem zauważyć, że twierdzenie organu odwoławczego, iż ustalenie tych okoliczności jest niemożliwe nie zostało poparte żadnymi dowodami, gdyż w aktach administracyjnych sprawy brak jakichkolwiek dokumentów świadczących o tym, że organ rzeczywiście starał się ustalić te okoliczności. Jeżeli wyjaśnienie tych kwestii okaże się niemożliwe, to sam fakt, iż rodzice skarżącej złożyli podania o zezwolenie na zmianę obywatelstwa i otrzymali dokumenty podróży nie jest wystarczający do uznania utraty przez nią obywatelstwa polskiego, jako skutek domniemania objęcia jej zakresem uchwały Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r.

Zauważyć również należy, iż w wyroku z dnia 12 listopada 2007 r. Sąd I instancji mylnie wskazał organ, który wydał zaskarżoną decyzję. R. Z. wniosła bowiem skargę na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, a nie na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

O zwrocie kosztów postępowania od organu na rzecz skarżącej Naczelny Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 203 pkt 1 p.p.s.a. oraz art. 200 w związku z 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.