

II OSK 1731/08 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 1251849

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 14 grudnia 2009 r.

II OSK 1731/08

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Anna Łuczaj (spr.).

Sędziowie: NSA Krystyna Borkowska, del. WSA Grzegorz Czerwiński.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 14 grudnia 2009 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia (...) sierpnia 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 874/08 w sprawie ze skargi A. C. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) kwietnia 2008 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie faktyczne

Wyrokiem z dnia 26 sierpnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 874/08 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie - po rozpoznaniu skargi A. C. - uchylił decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) kwietnia 2008 r. w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego i utrzymaną nią w mocy decyzję Wojewody D. z dnia (...) stycznia 2008 r. oraz zasądził od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz skarżącego A. C. kwotę 340 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Sąd podał, że zaskarżoną decyzją z dnia (...) kwietnia 2008 r. nr (...) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji utrzymał w mocy decyzję Wojewody D. z dnia (...) stycznia 2008 r. nr (...), odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez A. C. Organ ustalił, iż w dniu (...) lipca 1957 r. rodzice A. C. wystąpili do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Wnioskami objęte były również dzieci P. C., w tym małoletni wówczas A. (ur. 10 stycznia 1954 r. w L.). A. C. po przyjeździe do Izraela nabył w dniu 27 października 1957 r. obywatelstwo izraelskie. Obecnie zamieszkuje w Izraelu i legitymuje się paszportem nr (...). Organ podniósł, iż zgodnie z art. 11 ust. 1 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 - obywatel polski tracił obywatelstwo polskie, jeżeli uzyskał zezwolenie władzy polskiej na zmianę obywatelstwa polskiego oraz nabył obywatelstwo obce. Stosownie zaś do art. 11 ust. 2 ustawy zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone rodzicom rozciąga się na dzieci pozostające pod ich władzą. O utracie obywatelstwa polskiego orzekała Rada Państwa - art. 13 ustawy, przy czym ustawa o obywatelstwie polskim nie określała trybu i formy udzielania przez Radę Państwa zezwolenia

na zmianę obywatelstwa, nie decydowała, jaki charakter miało mieć owo zezwolenie - aktu indywidualnego, czy też mogło mieć charakter generalny. W dniu (...) stycznia 1958 r. Rada Państwa wydała uchwałę nr (...) w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do Państwa Izrael, która obowiązywała do dnia 8 marca 1984 r. i stanowiła generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo Państwa Izrael obywatelom polskim, którzy opuścili lub opuszczą obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, udając się na stały pobyt do Państwa Izrael i złożyli lub złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego.

Przedmiotowa uchwała wiązała organy administracji publicznej w ich działaniach, ustalając tryb postępowania w sprawach o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób wyjeżdżających do Izraela. W stosunku do osób, które spełniały warunki przewidziane w uchwale, nie były wydawane indywidualne zezwolenia, a jedynie przez sam fakt spełnienia tych warunków osoby zainteresowane uzyskiwały zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie. Zezwoleniem tym była uchwała Rady Państwa nr (...). Organ stwierdził, że oświadczenie woli rodziców skarżącego, zawarte we wnioskach do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa z zawartą w nich deklaracją opuszczenia terytorium Polski i udania się na pobyt stały do Państwa Izrael, wypełniło dyspozycję pkt 1 uchwały Rady Państwa nr (...) i spowodowało, że wniosek strony nie wymagał wydania indywidualnej uchwały na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2005 r. o sygn. akt OSK 965/05, organ podniósł, że omawiana uchwała odnosi się wprost do osób, które złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. To, że w tekście samej uchwały nie wymienia się z imienia i nazwiska tych osób nie przesądza o tym, że uchwała nie ma charakteru indywidualnego i konkretnego. Orzeczenie w formie uchwały mogło dotyczyć większej ilości osób pod warunkiem, że odnosiło się do oznaczonych osób, których podania trafiły do Rady Państwa przed podjęciem uchwały z dnia (...) stycznia 1958 r.

Organ podkreślił, że w wyniku przeprowadzonej kwerendy archiwalnej nie odnaleziono dokumentów potwierdzających lub zaprzeczających, że podania rodziców wnioskodawcy trafiły do Rady Państwa. Po upływie 50 lat nie jest możliwe ustalenie tej okoliczności. Minister zaznaczył również, że uzyskanie dokumentu podróży uwarunkowane było złożeniem wniosku o zmianę obywatelstwa. Osoba składająca wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, nie mogła mieć wątpliwości, iż uzyskanie dokumentu podróży związane będzie ze zmianą obywatelstwa, przy czym bez znaczenia z jej perspektywy musiało być, czy zgoda ta została wyrażona aktem indywidualnym czy też generalnym. Organ uznał, że skoro rodzice wnioskodawcy uzyskali zezwolenie - uchwałą Rady Państwa nr (...) na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, które rozciągało się na małoletniego wówczas A., to wnioskodawca spełnił warunki utraty obywatelstwa polskiego, wynikające z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim i nie posiada obywatelstwa polskiego.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie A. C. wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji organu I instancji oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania sądowego, zarzucając naruszenie art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z dnia 8 stycznia 1951 r. Skarżący podniósł, iż uchwała nr (...) nie miała mocy aktu prawnego o charakterze generalnym. Rada Państwa nigdy nie posiadała uprawnienia do

uchwalania powszechnie obowiązującego prawa. Zgodnie z Konstytucją PRL z dnia 22 lipca 1952 r. kompetencja ta przysługiwała wyłącznie Sejmowi. Rada Państwa była obok Sejmu naczelnym organem władzy państwowej o uprawnieniach ściśle określonych w art. 25 Konstytucji PRL. Do tych kompetencji należało również orzekanie w przedmiocie nadania i utraty obywatelstwa polskiego, przy czym orzeczenie o utracie obywatelstwa polskiego następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Konstytucja i obowiązująca ówczesnie ustawa o obywatelstwie polskim nie przewidywały dla Rady Państwa upoważnienia do wydawania aktów normatywnych o charakterze generalnym regulujących kwestie obywatelstwa polskiego. W kwestii obywatelstwa polskiego pełniła jedynie rolę organu stosującego prawo. Ze swojej istoty akt organu stosowania prawa nie może mieć charakteru generalnego, lecz zawsze ma charakter indywidualny i jest wydany po zbadaniu wszelkich okoliczności odnoszących się do konkretnej osoby. Skarżący wskazał, że w trakcie prowadzonego postępowania o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego dotyczącego osoby wyjeżdżającej na pobyt stały do Izraela przed podjęciem uchwały należy zawsze ustalić, czy osoba taka została wskazana we wniosku Prezesa Rady Ministrów skierowanym do Rady Państwa, czy wniosek i jej podanie zostało przekazane Radzie Państwa przed podjęciem uchwały z dnia (...) stycznia 1958 r. i czy uchwała odnosi się konkretnie do tej osoby. Tylko spełnienie powyższych przesłanek i to we wskazanej kolejności oznaczało zezwolenie na zmianę obywatelstwa w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim. Zdaniem A. C., uchwała nr (...) Rady Państwa z dnia (...) stycznia 1958 r. nie mogła przyznawać generalnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego skarżącemu, albowiem w trakcie przeprowadzonej kwerendy archiwalnej nie odnaleziono dokumentów potwierdzających lub zaprzeczających, że podania skarżącego i jego rodziców trafiły do Rady Państwa.

W odpowiedzi na skargę Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o jej oddalenie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał skargę za zasadną. Sąd przytoczył treść art. 11 ust. 1 i 2 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. Sąd zaznaczył, że nie budzi wątpliwości, iż skarżący nabył obywatelstwo izraelskie po przybyciu do Izraela. Jednak najistotniejszą kwestią jest ustalenie, czy rodzice skarżącego uzyskali ze skutkiem prawnym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie, które rozciągnęło się małoletniego wówczas skarżącego. A zatem, w okolicznościach niniejszej sprawy problem sprowadza się do oceny, czy wskazana wyżej uchwała nr (...) mogła stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącego, wywołując skutek w postaci utraty przez niego obywatelstwa polskiego.

Sąd, powołując się na stanowisko jednolicie reprezentowane w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego oraz doktryny, podkreślił, iż ustawa o obywatelstwie polskim samodzielnie określała tryb wydawania przez Radę Państwa orzeczeń w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Z uwagi na to, że ustawa nie reguluje formy wydawania zezwoleń mogło być ono wydane również w formie uchwały Rady Państwa. Jednocześnie ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. regulowała określony tryb postępowania w sprawach utraty obywatelstwa i określała kolejność czynności. Z treści art. 13 i 11 ustawy wynika, że najpierw zainteresowana osoba winna złożyć wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, następnie wniosek ten winien być przedstawiony przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa, a następnie ta rozstrzygała w

przedmiocie zezwolenia. Nie można kolejności tej odwrócić, gdyż naruszałoby to ustawowe wymagania, od których spełnienia zależy utrata obywatelstwa polskiego. Zezwolenie Rady Państwa wydane w formie uchwały mogło następnie odnosić się do wielu podmiotów, jeżeli osoby te można zidentyfikować. Zatem, uchwała nr (...) z dnia (...) stycznia 1958 r. mogła odnosić się do osób, które złożyły podania o zmianę obywatelstwa polskiego przed datą jej podjęcia i wnioski zostały przedstawione przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa. Nie mogła natomiast odnosić się do tych osób, które takich podań jeszcze - w dacie podjęcia uchwały - nie złożyły.

W ocenie Sądu, rodzice skarżącego mogli być objęci wskazaną uchwałą i otrzymać zezwolenie na zmianę obywatelstwa dla siebie i małoletniego wówczas skarżącego, gdyż złożyli podania do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w dniu (...) lipca 1957 r. Warunkiem powyższego jest jednak to, aby wnioski rodziców zostały przekazane Radzie Państwa przez Prezesa Rady Ministrów przed podjęciem tej uchwały. Ta ostatnia okoliczność nie została wykazana przez organ administracji. Organ w wyniku przeprowadzonej kwerendy archiwalnej, dotyczącej wydania uchwały Rady Państwa nr (...), nie odnalazł dowodów potwierdzających fakt przekazania Radzie Państwa wniosków zainteresowanych osób o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Skoro zatem nie ma dowodów na przekazanie przez Prezesa Rady Ministrów wniosków Radzie Państwa to nieuprawnione było twierdzenie, że spełnione zostały przesłanki określone w ustawie z 1951 r. o obywatelstwie polskim skutkujące utratą przez skarżącego obywatelstwa polskiego.

W ocenie Sądu, z uwagi na brak dowodów potwierdzających fakt przekazania Radzie Państwa wniosków rodziców skarżącego przed podjęciem uchwały z dnia (...) stycznia 1958 r., nie można przyjąć, że uchwała ta stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego przez rodziców skarżącego a przez to także przez skarżącego. Z tych względów Sąd uznał, że nie została spełniona przesłanka wynikająca z art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., a zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem prawa materialnego, tj. art. 13 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, które miało wpływ na wynik sprawy i na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. uchylił zaskarżoną decyzję oraz decyzję organu I instancji.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, reprezentowany przez radcę prawnego T. N. Wyrok zaskarżono w całości, zarzucając naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 11 ust. 1 i 5 oraz art. 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25).

W oparciu o powyższe zarzuty kasacyjne Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi oraz zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podniósł, że ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim nie precyzowała trybu i formy udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Uchwała Rady Państwa Nr (...) była generalnym aktem stosowania prawa upraszczającym procedurę emigracyjną, a nie aktem normatywnym zmieniającym bezwzględnie obowiązujące przepisy ustawy z dnia 19 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim i wywoływała skutki prawne aż do jej uchylenia w drodze uchwały Rady Państwa Nr (...) z dnia (...) marca 1984 r. Uchwała ta wiązała organy administracji publicznej w ich działaniach. W przypadku osób, które deklarowały zamiar

wyjazdu na stały pobyt do Izraela, Rada Państwa nie wydawała indywidualnych zezwoleń na zmianę obywatelstwa, lecz - po złożeniu wniosków o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael oraz sprawdzeniu, że spełniają warunki określone powyższą uchwałą - osobom tym wydawano dokumenty podróży, które uprawniały do opuszczenia terytorium Polski. Wydanie dokumentu podróży stanowiło konsekwencję udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

Minister stwierdził, iż rodzice A. C. uruchomili procedurę emigracyjną. Oświadczenia woli rodziców A. C., zawarte w prośbie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, zawierały deklarację opuszczenia terytorium Polski i udania się na pobyt stały do Izraela. Takie oświadczenie woli wypełniało dyspozycję pkt 1 uchwały Rady Państwa Nr (...). Organ podkreślił, że złożenie wniosku o wydanie zezwolenia z jednoczesnym zadeklarowaniem wyjazdu na stały pobyt do Izraela umożliwiało zastosowanie uproszczonej procedury uzyskania zezwolenia na zmianę obywatelstwa, przewidzianej dla osób wymienionych w uchwale Rady Państwa Nr (...) w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael, skracającej znacznie czas oczekiwania na wydanie dokumentu podróży. Powołując się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 650/08 organ podniósł, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa może być przez Radę Państwa udzielone w formie generalnego aktu stanowienia prawa. Ponadto z uwagi na upływ ponad 50 lat od wydarzeń związanych z wyjazdem do Izraela zainteresowanych osób, wystarczającym dowodem jest to, że wśród zachowanych dokumentów archiwalnych znajduje się prośba zainteresowanych o zezwolenie na zmianę obywatelstwa z datą poprzedzającą wydanie uchwały Rady Państwa Nr (...) w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego. Zbędne jest ustalanie, czy prośba konkretnych osób została objęta wnioskiem Prezesa Rady Ministrów i przedłożona Radzie Państwa przed podjęciem uchwały Nr (...). Sam fakt, że w uchwale nie wymieniono tych osób, nie oznacza, że adresatem uchwały w tej części nie były oznaczone osoby.

W ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji udzielenie A. C. zezwolenia na zmianę obywatelstwa na podstawie powyższej uchwały Rady Państwa było skuteczne, zaś fakt opuszczenia przez skarżącego terytorium Polski oraz nabycie obywatelstwa izraelskiego spowodował utratę obywatelstwa polskiego. Zasadna zatem była odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną A. C., reprezentowany przez adwokata Ł. P., wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. A. C. podniósł, że w trakcie prowadzonego postępowania o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego dotyczącego osoby wyjeżdżającej na pobyt stały do Izraela przed podjęciem uchwały należy zawsze ustalić, czy osoba taka została wskazana we wniosku Prezesa Rady Ministrów skierowanego do Rady Państwa, czy wniosek i jej podanie zostało przekazane Radzie Państwa przed podjęciem uchwały z dnia (...) stycznia 1958 r. oraz czy uchwała odnosi się konkretnie do tej osoby w części zezwalającej na zmianę obywatelstwa polskiego w związku z jej wyjazdem do Izraela. Tylko spełnienie wymienionych przesłanek i to we wskazanej wyżej kolejności oznaczało zezwolenie na zmianę obywatelstwa w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy z 1951 r. skutkujące utratą polskiego obywatelstwa z chwilą nabycia obywatelstwa obcego. Przywołana uchwała nie mogła bowiem stanowić samodzielnie zezwolenia na zmianę obywatelstwa (wyroki NSA z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05; z dnia 27

października 2005 r., II OSK 983/05; z dnia 14 grudnia 2005 r., II OSK 1085/05). W przedmiotowej sprawie nie odnaleziono dokumentów potwierdzających lub zaprzeczających, że podania rodziców skarżącego trafiły do Rady Państwa. A zatem, wobec nie spełnienia pierwszej z przesłanek warunkujących utratę obywatelstwa polskiego w związku z wyjazdem skarżącego do Izraela, brak było podstaw do uznania, że uchwała Rady Państwa Nr (...) stanowiła prawnie skuteczne zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego przez A. C.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. Naczelny Sąd Administracyjny kontroluje zgodność zaskarżonego orzeczenia z prawem materialnym i procesowym w granicach skargi kasacyjnej. Oznacza to związanie zarzutami i wnioskami skargi kasacyjnej. A zatem, zakres rozpoznania sprawy wyznacza strona wnosząca skargę kasacyjną przez przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie.

Skarga kasacyjna wniesiona w niniejszej sprawie nie zawiera usprawiedliwionych podstaw zaskarżenia.

Zaskarżonemu wyrokowi nie można skutecznie przypisać zarzutu naruszenia art. 11 ust. 1 i 5 oraz art. 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25) przez ich błędną wykładnię, a to z poniższych względów.

Przepis art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25), zamieszczony w Rozdziale 3 - "Utrata obywatelstwa polskiego" stanowił, że obywatel polski może nabyć obywatelstwo obce jedynie po uzyskaniu zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa. Według art. 11 ust. 5 tej ustawy nabycie obywatelstwa obcego zgodnie z ust. 1-4 pociągało za sobą utratę obywatelstwa polskiego.

O nadaniu i utracie obywatelstwa polskiego - zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy, zamieszczonym w Rozdziale 4 "Postępowanie" - orzekła Rada Państwa. Ogłoszenie w Monitorze Polskim orzeczenia o pozbawieniu obywatelstwa polskiego zastępowało doręczenie orzeczenia - art. 13 ust. 3 ustawy.

Jednocześnie przepis art. 13 ust. 2 tej ustawy jednoznacznie stanowił: "Orzeczenie Rady Państwa o utracie obywatelstwa polskiego następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów".

Skoro zaś orzeczenie Rady Państwa o utracie obywatelstwa polskiego następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów, to jest logiczne, że wniosek Prezesa Rady Ministrów winien być przedstawiony Radzie Państwa przed wydaniem przez ten organ "orzeczenia o utracie obywatelstwa polskiego". Uchwała Rady Państwa nr (...) z dnia (...) stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael wydana została z powołaniem na przepis art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25). Tym samym przed wydaniem przez Radę Państwa "orzeczenia o utracie obywatelstwa polskiego" - uchwały Rady Państwa nr (...) z dnia (...) stycznia 1958 r. - wraz z wnioskiem Prezesa Rady Ministrów winny być przedstawione wnioski zainteresowanych osób o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Oznacza to, że wnioski osób zainteresowanych zmianą obywatelstwa winny stanowić integralną część wniosku Prezesa Rady Ministrów, przy czym możliwa była

sytuacja, że Prezes Rady Ministrów mógł "dosłać" wnioski innych jeszcze osób, jednak z tym zastrzeżeniem, że winien to uczynić przed podjęciem wspomnianej uchwały. Tak więc, jeśli po wniosku z dnia (...) listopada 1957 r. a przed podjęciem przedmiotowej uchwały Prezes Rady Ministrów przekazałby wnioski innych jeszcze osób, to w takiej sytuacji należałoby uznać, że uchwała Rady Państwa nr (...) z dnia (...) stycznia 1958 r. dotyczy także tych osób. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że taki przypadek "dosłania" wniosków innych jeszcze osób winien zostać udowodniony.

Z przytoczonych wyżej przepisów ustawy wynika, że 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 sformułowań "orzeka", "orzeczenie" oraz przyjęcie w ustawie, że wydanie orzeczenia następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów a ogłoszenie orzeczenia w Monitorze Polskim zastępuje doręczenie orzeczenia, jednoznacznie wskazuje, że 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.

W doktrynie w kwestii udzielania zgody na zmianę obywatelstwa polskiego prezentowane są rozbieżne poglądy. Prof. W. Ramus stwierdza wprawdzie, że zezwolenia dotyczące zmiany obywatelstwa mają charakter indywidualny, ale jednocześnie dopuszcza możliwość udzielenia generalnego zezwolenia na nabycie obywatelstwa, gdy zmiana obywatelstwa dotyczyła większej liczby osób (W. Ramus, Instytucje prawa o obywatelstwie polskim, Warszawa 1980, s. 248), natomiast prof. J. Jagielski wyraźnie podkreśla wyłącznie indywidualny charakter zezwolenia na zmianę obywatelstwa (J. Jagielski, Obywatelstwo polskie, Warszawa 1998, s. 123).

Naczelny Sąd Administracyjny w swoich orzeczeniach konsekwentnie podtrzymywał stanowisko, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa jest aktem stosowania prawa w sprawie dotyczącej określonej osoby. W tym miejscu przypomnieć należy, iż w wyroku z dnia 17 września 2001 r., III RN 56/01 Sąd Najwyższy przyjął pogląd, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego jako przesłanka utraty obywatelstwa polskiego miało charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa (por. OSNAPiUS 2002/13/299 - pogląd aktualny w świetle ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim). Stanowisko takie zostało wyrażone także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05 (ONSAiWSA 2006/2/66); z dnia 27 października 2005 r.: sygn. akt II OSK 1001/05 (Palestra 2006/7-8/290) i sygn. akt II OSK 965/05 (ONSAiWSA 2006/2/67, z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt II OSK 1361/05, LEX nr 198177). Jednocześnie akcentuje się, że orzeczenie Rady Państwa o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa w formie uchwały mogło dotyczyć większej liczby osób pod warunkiem, że odnosiło się do oznaczonych osób, których podania były w toku rozpoznania przez Radę Państwa przed podjęciem uchwały z dnia (...) stycznia 1958 r. 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. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lipca 2007 r., sygn. akt II OSK 1267/06, LEX nr 364651).

Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie także zwracał uwagę na konieczność wykazania w toku postępowania administracyjnego, czy indywidualnie złożony wniosek o wydanie zezwolenia został objęty stosowną procedurą w celu jego załatwienia przez Radę Państwa. Tryb określony w art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. miał charakter indywidualnego postępowania w określonej sprawie. Wykładnia tego przepisu wskazuje na indywidualny charakter zezwolenia, odnoszący się do osoby, która o takie zezwolenie wystąpiła. Samo oświadczenie strony nie było wystarczającą przesłanką do utraty obywatelstwa. Niezbędna była zgoda (zezwoenie) właściwego organu, która w tak istotnej sprawie powinna mieć charakter indywidualny i odnosić się do konkretnej osoby. Trafnie zatem Sąd pierwszej instancji wskazał, iż z art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. wyraźnie wynika kolejność zdarzeń: najpierw następuje złożenie podania, a następnie organ orzeka w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Nie można kolejności tej odwrócić, gdyż naruszałoby to istotne wymagania wprowadzone przez ustawę, od których spełnienia zależy utrata obywatelstwa polskiego.

Z powyższych względów nie można zgodzić się ze stanowiskiem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, że zbędne jest ustalanie, czy prośba konkretnych osób została objęta wnioskiem Prezesa Rady Ministrów i przedłożona Radzie Państwa przed podjęciem uchwały Nr (...).

Odnosnie argumentu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, że Rada Państwa nie wydawała indywidualnych zezwoleń na zmianę obywatelstwa, lecz - po sprawdzeniu, że wnioski o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael spełniają warunki określone powyższą uchwałą - osobom tym wydawano dokumenty podróży, które uprawniały do opuszczenia terytorium Polski stwierdzić należy, iż wydanie dokumentu podróży nie mogło zastępować udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym podziela w pełni pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 września 2006 r. sygn. akt II OSK 464/06 (LEX nr 321189), iż aktu wydania dokumentu podróży nie można utożsamiać z zezwoleniem na zmianę obywatelstwa, gdyż to Rada Państwa powinna zezwolić na zmianę obywatelstwa, a nie organ, który wydawał takie dokumenty. Przede wszystkim zaś, zezwolenia na zmianę obywatelstwa nie można domniemywać *per facta concludentia*. Wymogu spełnienia ustawowych standardów formalnych nie można wyprowadzać ze świadomości o skutkach prawnych otrzymania dokumentu podróży i wyjazdu z Polski. Z powyższych względów stwierdzić należy, iż skarga kasacyjna wniesiona w niniejszej sprawie nie opiera się na usprawiedliwionych podstawach zaskarżenia.

Mając powyższe na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 w ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) oddalił skargę kasacyjną.