

II OSK 444/09 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 1252073

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 7 maja 2010 r.

II OSK 444/09

TEZA aktualna

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.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Andrzej Gliniecki.

Sędziowie NSA: Anna Łuczaj (spr.), Arkadiusz Despot-Mładanowicz.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 7 maja 2010 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia (...) listopada 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 1547/08 w sprawie ze skargi A. L. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) lipca 2008 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego oddala skargę kasacyjną

Uzasadnienie faktyczne

Wyrokiem z dnia 21 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 1547/08 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie - po rozpoznaniu skargi A. L. - uchylił decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) lipca 2008 r. nr (...) i utrzymaną nią w mocy decyzję Wojewody D. z dnia (...) czerwca 2008 r. w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego oraz zasądził od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz skarżącej A. L. kwotę 340 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Sąd podał, że zaskarżoną decyzją z dnia (...) lipca 2008 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji utrzymał w mocy decyzję Wojewody D. z dnia (...) czerwca 2008 r. odmawiającą A. L. stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego. Organ ustalił, iż A. L. urodziła się jako A. G., córka J. i D. z domu S. w dniu (...) lipca 1950 r. w D. Rodzice wnioskodawczyni w dniu (...) marca 1957 r. wystąpili z podaniami do Rady Państwa o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie. Po przyjeździe do Izraela A. L. nabyła w dniu 12 maja 1957 r. obywatelstwo izraelskie. Organ wskazał, że zgodnie z art. 11 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 strony na pobyt stały do Izraela) obywatel polski tracił obywatelstwo polskie, jeżeli zostały spełnione łącznie dwa warunki, tj. uzyskanie zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa polskiego oraz nabycie obywatelstwa obcego. Stosownie zaś do art. 11 ust. 2 tej 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 generalnego. Zdaniem organu zezwoleniem na zmianę obywatelstwa była niepublikowana uchwała Rady Państwa nr (...) z dnia (...) stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael. Uchwała ta była aktem stosowania prawa i generalnym pod względem podmiotowym zezwoleniem na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie tym obywatelom polskim, którzy opuścili lub opuszczą obszar PRL udając się na pobyt stały do Izraela i złożyli lub złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Uchwała taka nie musiała podlegać publikacji. 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 konsekwencji dla osób, które spełniły warunki przewidziane w uchwale, nie były wydawane indywidualne zezwolenia, a jedynie przez sam fakt spełnienia tych warunków osoby te uzyskiwały zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie. Organ stwierdził, że oświadczenie woli rodziców skarżącej (wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa) zawierało deklarację opuszczenia terytorium Polski i udania się na pobyt stały do Izraela. Oświadczenie to wypełniło dyspozycję pkt 1 uchwały Rady Państwa nr (...) i umożliwiło uzyskanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa przewidzianego dla osób wymienionych w przedmiotowej uchwale. Skoro rodzice wnioskodawczyni uzyskali zgodę na zmianę obywatelstwa polskiego uchwałą Rady Państwa nr (...), to ich małoletnia córka spełniła warunki utraty obywatelstwa polskiego. Organ wskazał także, 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. W ocenie organu A. L. spełniła warunki utraty obywatelstwa polskiego, wynikające z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, a więc zasadne jest odmówienie wnioskodawczyni stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie A. L. wniosła o uchylenie decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) lipca 2008 r. i decyzji Wojewody D. z dnia (...) czerwca 2008 r. oraz zasądzenie kosztów postępowania. Skarżąca wskazała, iż zgodnie z art. 11 i art. 13 ustawy z 1951 r. wniosek strony mógłby skutkować utratą obywatelstwa polskiego, jedynie wówczas, gdyby objęty został wnioskiem Prezesa Rady Ministrów inicjującym wydanie uchwały nr (...).

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 strony do Izraela. Sąd zaznaczył, że nie budzi wątpliwości, iż skarżąca nabyła obywatelstwo izraelskie, jednakże

wątpliwości budzi kwestia skutecznego uzyskania zgody na zmianę obywatelstwa. W ocenie Sądu uchwała Rady Państwa Nr (...) nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa wywołującego skutek w postaci utraty przez skarżącą obywatelstwa polskiego. Sąd wskazał, iż stosownie do treści art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego ze skutkiem w postaci utraty obywatelstwa polskiego z chwilą nabycia obywatelstwa obcego orzekła Rada Państwa, przy czym zezwolenie było udzielane na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Ustawa owo zezwolenie traktowała 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 podmiotom na zmianę obywatelstwa polskiego. Regulacja ta nie wskazywała jednak w jakiej formie i w jakim trybie Rada Państwa rozpatrywała wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Sąd podzielił pogląd prezentowany w doktrynie i orzecznictwie, 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 przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Zezwolenie na zmianę obywatelstwa nie jest aktem normatywnym wykonawczym do aktu o randze ustawowej, albowiem ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. nie zawierała przepisu upoważniającego Radę Państwa do wydania aktu o tym charakterze, jest natomiast aktem stosowania prawa. Z uwagi na to, że ustawa nie reguluje formy wydawania zezwoleń mogło być ono wydane również w formie uchwały Rady Państwa. Zezwolenie Rady Państwa wydane w formie uchwały mogło następnie odnosić się do wielu podmiotów, jeżeli osoby te można zidentyfikować. Uchwała nr (...) z dnia (...) stycznia 1958 r. mogła zatem 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. 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 art. 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.

Zdaniem Sądu, rodzice skarżącej mogli być objęci wskazaną uchwałą i otrzymać zezwolenie na zmianę obywatelstwa dla siebie i małoletniej wówczas skarżącej, gdyż złożyli podania do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w dniu (...) marca 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 nie odnalazł dowodów potwierdzających fakt przekazania Radzie Państwa wniosków zainteresowanych osób o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Skoro 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 przedstawionym przez organ stanie faktycznym nie można przyjąć - z uwagi na brak dowodów potwierdzających fakt przekazania Radzie Państwa

wniosków rodziców skarżącego przed podjęciem uchwały z dnia (...) stycznia 1958 r. - że uchwała ta stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego przez rodziców skarżącej a przez to także przez skarżącą. Z tych względów Sąd uznając, że nie została spełniona przesłanka wynikająca z art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. i zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem prawa materialnego, tj. art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, które miało wpływ na wynik sprawy, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a w związku z art. 135 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 przepisów 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, względnie uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.

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. L. uruchomili procedurę emigracyjną. Oświadczenie woli rodziców skarżącej, zawarte w prośbie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, zawierało 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. L. zezwolenia na zmianę obywatelstwa na podstawie powyższej uchwały Rady Państwa było skuteczne, zaś fakt opuszczenia przez skarżącą terytorium Polski oraz nabycie obywatelstwa izraelskiego spowodowały utratę obywatelstwa polskiego. Zasadna zatem była odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną A. L., reprezentowana przez adwokata K. K., wniosła o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

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. W niniejszej sprawie żadna z wymienionych w art. 183 § 2 p.p.s.a. przesłanek nieważności postępowania nie zaistniała, wobec czego Naczelny Sąd Administracyjny przeszedł do zbadania zarzutów kasacyjnych. ' 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" - orzekała 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 (...). Odnośnie argumentu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, że Rada Państwa nie wydawała indywidualnych zezwoeń 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.