

# **IV SA/Wa 544/05 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

LEX nr 504748

## **Wyrok**

### **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

**z dnia 10 stycznia 2006 r.**

**IV SA/Wa 544/05**

**UZASADNIENIE**

#### **Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia WSA Jakub Linkowski.

Sędziowie WSA: Alina Balicka (spr.), Małgorzata Miron.

#### **Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 stycznia 2006 r. sprawy ze skargi H. G. na decyzję Prezesa Urzędu Do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 20 grudnia 2004 r. w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego:

1. uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji z dnia 12 grudnia 2003 r.;
2. zasądza od Prezesa Urzędu Do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców na rzecz H. G. kwotę 100 (sto) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

#### **Uzasadnienie faktyczne**

Decyzją z dnia 20 grudnia 2004 r. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, po rozpatrzeniu odwołania H. G., uchylił decyzję Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 12 grudnia 2003 r. i odmówił poświadczenia posiadania obywatelstwa polskiego przez H. G. poprzednio J. K., córkę P., ur. (...) w B.

Z uzasadnienia decyzji Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców wynika, że H. G. wystąpiła do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z wnioskiem o poświadczenie posiadania obywatelstwa polskiego.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski decyzją z dnia 12 grudnia 2003 r. odmówił stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez H. G., córkę P. i J. z d. F., ur. (...) w miejscowości S.

Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców stwierdził, że wniosek o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego złożyła H. G. poprzednio J. K. urodzona w (...) w B., natomiast Wojewoda Warmińsko-Mazurski w swojej decyzji nie podał danych osobowych wnioskodawczyni, ale jej matki, również J. K.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ orzekający podniósł, iż na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. (Dz. U. Nr 10, poz. 49) o obywatelstwie polskim posiadanie i utratę obywatelstwa polskiego stwierdza wojewoda. Odmowa stwierdzenia posiadania

obywatelstwa lub stwierdzenia jego utraty następuje w drodze decyzji administracyjnej.

Dla rozstrzygnięcia sprawy nabycia i utraty obywatelstwa polskiego miarodajne są przepisy obowiązujące w chwili zdarzenia lub czynności, na skutek, których nastąpiło nabycie lub utrata obywatelstwa z mocy prawa lub decyzji właściwego organu.

Ustalając stan faktyczny stwierdzono, że H. G. urodziła się jako J. K., obywatelka polska, córka P. i J. z domu F., w miejscowości B. W 1980 r. wyjechała na pobyt stały do RFN, który to wyjazd nastąpił na podstawie dokumentu podróży, (...), wystawionego w dniu 16 października 1979 r., z prawem do jednokrotnego przekroczenia granicy. Przed wyjazdem z Polski, w dniu 18 stycznia 1980 r. wnioskodawczyni wystąpiła do Rady Państwa z wnioskiem o udzielenie jej zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na niemieckie, w związku z wyjazdem na stałe do Niemiec. Podstawą prawną wydania dokumentu podróży była Uchwała Rady Państwa nr 37/56 z dnia 16 maja 1956 r. o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim. Po przyjeździe do RFN wnioskodawczyni nabyła obywatelstwo niemieckie. Obecnie legitymuje się niemieckim paszportem, nr (...), wydanym na nazwisko H. G.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu H. G. na pobyt stały do RFN, obywatel polski tracił obywatelstwo, jeżeli spełnione zostały jednocześnie dwa warunki, którymi były:

- uzyskanie zezwolenia właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa polskiego i
- nabycie obywatelstwa obcego.

W przedmiotowej sprawie nie budzi wątpliwości, że H. G. nabyła obywatelstwo niemieckie. Najistotniejszą zatem kwestią w postępowaniu przed organami administracji było ustalenie, czy wnioskodawczyni uzyskała ze skutkiem prawnym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo niemieckie wydane przez właściwy organ polski, którym - zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim, wówczas obowiązującej - była Rada Państwa.

Organ odwoławczy wywiódł, że Rada Państwa, zgodnie z przepisami rozdziału 2 Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r., była samodzielnym naczelnym organem władzy państwowej. Jej działalność opierała się na zasadzie kolegiałności. Rada Państwa posiadała kompetencje władcze i prawotwórcze. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego nie miała zastosowania w postępowaniu przed Radą Państwa. Przepisy k.p.a. dotyczyły postępowań w sprawach administracyjnych prowadzonych przez organy administracji państwowej, a Rada Państwa - wraz z Sejmem PRL nie była takim organem (rozdział 3 Konstytucji PRL).

Rada Państwa, oprócz kompetencji określonych w Konstytucji PRL, miała również inne uprawnienia, w tym decydowała w sprawach nadania i utraty obywatelstwa polskiego na podstawie art. 16 ust. 1 powołanej ustawy z 1962 r. o obywatelstwie polskim. Ustawa ta nie określała trybu i formy udzielania przez Radę Państwa zezwolenia, nie decydowała jaki charakter miało mieć owo zezwolenie - aktu indywidualnego, czy też mogło mieć charakter generalny.

Zdaniem organu zezwoleniem na zmianę obywatelstwa polskiego na niemieckie była niepublikowana - wydana na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o

obywatelstwie polskim - Uchwała Rady Państwa Nr 37/56 z dnia 16 maja 1956 r., w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim. Uchwała ta, uchylona Uchwałą Nr 26/84 Rady Państwa z dnia 8 marca 1984 r. była aktem o szczególnym charakterze. Była ona generalnym, pod względem podmiotowym, zezwoleniem na zmianę obywatelstwa polskiego osobom, które opuściły obszar PRL jako repatrianci niemieccy i złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego.

W związku z powyższym organ uznał za zasadną odmowę poświadczenia posiadania obywatelstwa polskiego przez H. G.

Skargę na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 20 grudnia 2004 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie złożyła H. G., wnosząc o jej uchylenie. Zaskarżonej decyzji zarzuciła naruszenie art. 13 w zw. z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim. W uzasadnieniu skargi, skarżąca podniosła, że jej wniosek winien być rozpatrzony na podstawie art. 13 ust. 1 ww. ustawy o obywatelstwie polskim. Zgodnie z ówczesnym brzmieniem tej ustawy uzyskanie zezwolenia Rady Państwa na zmianę obywatelstwa polskiego było warunkiem koniecznym do jego utraty. Dopiero wówczas nabycie obywatelstwa obcego pociągało za sobą utratę obywatelstwa polskiego. Rada Państwa jako upoważnienie ustawowe do wydania uchwały nr 37/56 powołała art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Skarżąca wywodzi, że uchwała ta zakończyła swój byt prawny w dacie wejścia w życie nowej ustawy o obywatelstwie polskim z dnia 15 lutego 1962 r., która uchyliła ustawę z dnia 8 stycznia 1951 r., nie mogła więc stanowić dla niej zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego.

W odpowiedzi na skargę Prezes Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców wniósł o jej oddalenie, podtrzymując dotychczas prezentowane stanowisko.

### **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrole działalności administracji publicznej, przy czym w świetle § 2 powołanego wyżej artykułu kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Legitymuje to sądy administracyjne do dokonywania kontroli aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej pod względem ich zgodności z prawem materialnym i przepisami procesowymi.

Biorąc pod uwagę powyższe kryterium należy uznać, że skarga jest zasadna.

Zgodnie z treścią art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 10, poz. 49 z późn. zm.) - w brzmieniu obowiązującym w styczniu 1980 r., czyli w czasie, gdy skarżąca złożyła podanie o zezwolenie na zmianę obywatelstwa - obywatel polski mógł nabyć obywatelstwo obce jedynie za zezwoleniem właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa, a nabycie obywatelstwa obcego pociągało za sobą utratę obywatelstwa polskiego. Z kolei art. 16 ust. 1, 2 i 4 ww. ustawy w brzmieniu wówczas obowiązującym stanowił, iż o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego orzekała Rada Państwa na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, a podanie o zezwolenie na zmianę obywatelstwa

polskiego osoby zamieszkałe w Polsce wносиły do organów do spraw wewnętrznych prezydów powiatowych rad narodowych.

Z treści wyżej wymienionych przepisów wynika, że utrata obywatelstwa polskiego w ich trybie następowała po spełnieniu następujących przesłanek:

- złożenie przez obywatela polskiego wniosku o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego,
- zezwolenie Rady Państwa na zmianę obywatelstwa polskiego na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych,
- nabycie obywatelstwa obcego.

Bezsporne jest, że skarżąca w dniu 18 stycznia 1980 r. złożyła podanie skierowane do Rady Państwa PRL o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w związku z wyjazdem na pobyt stały do RFN, oraz że w dniu 13 lutego 1980 r. nabyła obywatelstwo niemieckie.

Kwestią sporną jest, czy skarżącej zostało skutecznie pod względem prawnym udzielone zezwolenie Rady Państwa na zmianę obywatelstwa polskiego.

W sprawie niniejszej organ stwierdził, że skarżąca utraciła obywatelstwo polskie uzyskując zezwolenie Rady Państwa na zmianę obywatelstwa wyrażone w formie uchwały Rady Państwa Nr 37/56 z dnia 16 maja 1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim.

Uchwała ta została wydana na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25). Przepisy tej ustawy nie zawierały upoważnienia dla Rady Państwa do wydania normatywnego aktu wykonawczego do ustawy. Gdyby uznać, że uchwała miała charakter normatywny, to utraciłaby moc w związku z wejściem w życie nowej ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r. Uchwała była zatem aktem stosowania prawa - wyrok NSA z dnia 14 października 2005 r. II OSK 267/05.

Należy odpowiedzieć na pytanie, czy Uchwała Rady Państwa Nr 37/56 z dnia 16 maja 1956 r. mogła wywołać skutek prawny w postaci zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim pod rządami ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, w oparciu o które skarżąca starała się o to zezwolenie.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 września 2001 r., III RN 56/01, OSNP 2002, nr 13, poz. 299, stanął na stanowisku, że zgodnie z art. 13 ust. 1 w związku z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r., zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego powinno stanowić akt indywidualny, jednostkowy, skierowany do określonego adresata i nie mogła go zastąpić generalna uchwała Rady Państwa.

Natomiast Uchwała Rady Państwa Nr 37/56 z dnia 16 maja 1956 r. odnosiła się do szerokiego kręgu osób, adresatów nie określonych z imienia i nazwiska, których charakteryzowało jednak posiadanie istotnych cech wyróżniających. Tak więc uchwała ta miała charakter aktu generalnego.

W orzecznictwie został zaprezentowany pogląd, w oparciu o który można wywieść, że uchwała ta mogła ewentualnie stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa dla repatriantów niemieckich, którzy złożyli do Rady Państwa podanie o zezwolenie na zmianę obywatelstwa oraz opuścili Polskę na pobyt stały do Niemiec i uzyskali obywatelstwo niemieckie przed datą podjęcia tej uchwały - wyrok NSA z dnia 27 października 2005 r. II OSK 965/05.

Natomiast w ocenie Sądu uchwała ta nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które do daty jej podjęcia nie występowały o zezwolenie na zmianę obywatelstwa.

Analizując postanowienia ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r. należy stwierdzić, że dla uzyskania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego konieczne było złożenie przez obywatela polskiego podania, które osoby zamieszkałe w Polsce wносиły do organów do spraw wewnętrznych prezydów powiatowych rad narodowych (art. 16 ust. 4). Na skutek wniesionego podania Minister Spraw Wewnętrznych składał wnioski do Rady Państwa, która orzekała o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego (art. 16 ust. 1 i 2). Ustawa o obywatelstwie polskim z 1962 r. nie przewidywała innego trybu wyrażania przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego. Tryb określony w art. 16 ustawy o obywatelstwie polskim miał charakter indywidualnego postępowania w określonej sprawie. Ustawa określała organ uprawniony do złożenia wniosku do Rady Państwa i organ właściwy do zezwolenia na zmianę obywatelstwa oraz wprowadzała zasadę, że postępowanie wszczyna podanie obywatela polskiego. Zezwolenie następowało na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych w związku z konkretnym, indywidualnym podaniem. Wykładnia art. 16 ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r. wskazuje na indywidualny charakter zezwolenia odnoszący się do osoby, która o takie zezwolenie wystąpiła, skoro przepis stwierdza, że Rada Państwa orzeka o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa, i że zezwolenie następuje na wniosek złożony na skutek podania. Samo oświadczenie strony nie było wystarczającą przesłanką do utraty obywatelstwa. Niezbędne było zezwolenie Rady Państwa, które powinno mieć charakter indywidualny i odnosić się do konkretnej osoby - wyrok NSA z dnia 14 października 2005 r. II OSK 267/05.

Zdaniem Sądu, w sprawie nie został wyczerpany tryb przewidziany w art. 13 ust. 1 i art. 16 ust. 1, 2 i 4 ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r., ponieważ nie została spełniona konieczna przesłanka jaką było udzielenie zezwolenia skarżącej przez Radę Państwa na zmianę obywatelstwa polskiego na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych. Uzyskanie zezwolenia Rady Państwa było warunkiem koniecznym do jego utraty. Dopiero wówczas bowiem nabycie obywatelstwa obcego pociągało za sobą utratę obywatelstwa polskiego. W rozpoznawanej sprawie, jak wynika z akt administracyjnych, skarżąca złożyła podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w dniu 18 stycznia 1980 r. Rada Państwa nie wydała w stosunku do niej indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Organ błędnie przyjął, że zezwolenie wynikające z Uchwały Rady Państwa Nr 37/56 z dnia 16 maja 1956 r. mogło wyrzucić skutek prawny w postaci zezwolenia na zmianę obywatelstwa przewidzianego w art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r. Oznacza to w konsekwencji, że skarżąca nie utraciła obywatelstwa polskiego, ponieważ nie został spełniony konstytutywny warunek takiej utraty przewidziany w art. 13 ust. 1 ww. ustawy.

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 ww. ustawy.