

## **IV SA/Wa 1041/06 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

LEX nr 256341

### **Wyrok**

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

**z dnia 20 września 2006 r.**

**IV SA/Wa 1041/06**

### **UZASADNIENIE**

#### **Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia WSA Wanda Zielińska-Baran.

Sędziowie WSA: sędzia Jarosław Stopczyński, asesor Aneta Opyrczał (spr.).

Protokolant: Anna Mruk.

#### **Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 września 2006 r. sprawy ze skargi Jacoba B. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 4 maja 2006 r., nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego:

I. uchyla zaskarżoną decyzję i utrzymaną nią w mocy decyzję organu pierwszej instancji;

II. zasądza od Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców na rzecz skarżącego Jacoba B. kwotę 340 zł (trzysta czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

#### **Uzasadnienie faktyczne**

Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców zaskarżoną decyzją z dnia 4 maja 2006 r. utrzymał w mocy decyzję Wojewody D. z dnia 4 kwietnia 2006 r. odmawiającą Jacoba B. wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego.

W uzasadnieniu aktu organ podał, iż w myśl art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 z późn. zm.) posiadanie i utratę obywatelstwa polskiego stwierdza wojewoda. Odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego lub stwierdzenie jego utraty następuje w drodze decyzji administracyjnej. Dla rozstrzygnięcia sprawy nabycia i utraty obywatelstwa polskiego miarodajne są przepisy obowiązujące w chwili zdarzenia powodującego zmiany w statusie obywatelstwa, a zatem - w tej sprawie - przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.).

Ustalając stan faktyczny stwierdzono, iż Jacob B. urodził się jako Jacob Ba., syn Józefa i Gusty z domu F., w dniu 29 maja 1939 r. w R. W dniu 21 marca 1961 r. wystąpił z podaniem do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Jacob B. otrzymał - jako osoba deklarująca zamiar wyjazdu na pobyt stały do Izraela - dokument podróży serii DA nr (...). Po przyjeździe do Izraela, w dniu 11 lipca 1961 r. nabył obywatelstwo izraelskie.

Zgodnie z art. 11 powołanej ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim (w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu strony na pobyt stały do Izraela) obywatel polski tracił obywatelstwo polskie, jeżeli zostały spełnione łącznie dwa warunki, którymi były:

- uzyskanie zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa polskiego,
- nabycie obywatelstwa obcego.

W ocenie organu nie budzi wątpliwości, że Jacob B. nabył obywatelstwo izraelskie. Do ustalenia pozostało więc, czy uzyskał ze skutkiem prawnym zezwolenie właściwego organu - jakim była wówczas Rada Państwa - na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie.

Organ wywodzi, że Rada Państwa, zgodnie z przepisami rozdziału 2 Konstytucji PRL, była samodzielnym naczelnym organem władzy państwowej. Jej działalność opierała się na zasadzie kolegialności. Rada Państwa posiadała kompetencje władcze i prawotwórcze. Kodeks postępowania administracyjnego nie miał zastosowania przy wydawaniu przez ten organ aktów.

Rada Państwa, oprócz kompetencji określonych w Konstytucji PRL, miała również inne uprawnienia, w tym decydowanie w sprawach nadania i utraty obywatelstwa polskiego (art. 13 ust. 1 ww. ustawy o obywatelstwie polskim). Przy czym ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. nie określała trybu i formy udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa, w tym również jaki charakter miało mieć owo zezwolenie, tj. czy miało być aktem indywidualnym, czy generalnym.

Zdaniem organu zezwoleniem na zmianę obywatelstwa była niepublikowana uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael. Uchwała ta była aktem stosowania prawa i generalnym pod względem podmiotowym zezwoleniem na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie tym obywatelom polskim, którzy opuścili obszar PRL udając się na pobyt stały do Izraela i złożyli prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Uchwała taka nie musiała podlegać publikacji. Wiązała ona 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 zainteresowane uzyskiwały zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie.

Wobec powyższego - zdaniem organu odwoławczego - Jacob B. spełnił wszystkie przesłanki zawarte w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, skutkujące utratą obywatelstwa polskiego. Zasadnym było więc odmówienie wnioskodawcy wydania dokumentu stwierdzającego utratę obywatelstwa polskiego.

Jacob B. w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniósł o uchylenie decyzji Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 4 maja 2006 r. i utrzymane jej w mocy decyzji Wojewody D. z dnia 4 kwietnia 2006 r. Podniósł, iż przywołana w zaskarżonej decyzji uchwała nie miała mocy aktu prawnego o charakterze generalnym. Rada Państwa nigdy nie posiadała uprawnienia do uchwalania powszechnie obowiązującego prawa. Była naczelnym organem władzy państwowej, uprawnionym m.in. do orzekania w przedmiocie nadania i utraty obywatelstwa polskiego. Przy czym orzeczenie

Rady o utracie obywatelstwa polskiego następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w którym osoba występująca o zezwolenie winna zostać wskazana. Zatem w kwestii obywatelstwa Rada Państwa pełniła jedynie rolę organu stosującego prawo, co oznacza że akt organu stosowania prawa nie może mieć charakteru generalnego. W konsekwencji omawiana uchwała w stosunku do skarżącego nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego.

Prezes Urzędu do Spraw Repatriantów i Cudzoziemców - w odpowiedzi na skargę - wniósł o jej oddalenie, podtrzymując argumenty przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

### **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych, określone przepisami m.in. art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) oraz art. 3 § 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: u.p.p.s.a., sprowadzają się do kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, tj. kontroli zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania administracyjnego, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm prawa materialnego.

Sąd, badając legalność zaskarżonej decyzji w oparciu o wyżej powołane przepisy i w granicach sprawy, nie będąc jednak związanym - stosownie do art. 134 u.p.p.s.a. - zarzutami i wnioskami skargi, uwzględnił skargę. Uznał, iż zaskarżona decyzja Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 4 maja 2006 r. i utrzymana nią w mocy decyzja Wojewody D. z dnia 4 kwietnia 2006 r. naruszają prawo w stopniu kwalifikującym je do wyeliminowania z obrotu prawnego.

Dokonując oceny zaskarżonej decyzji pod względem jej zgodności z prawem należy stwierdzić, iż organ prawidłowo przyjął, że dla ustalenia podstawy nabycia lub utraty obywatelstwa polskiego właściwe są przepisy obowiązujące w chwili zdarzenia lub czynności, na skutek których nastąpiło nabycie lub utrata obywatelstwa polskiego. Stosownie więc do art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.) obywatel tracił obywatelstwo, jeżeli zostały spełnione łącznie dwie przesłanki: uzyskanie zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa polskiego oraz nabycie obywatelstwa obcego.

W sprawie bezspornym jest fakt nabycia przez skarżącego obywatelstwa państwa Izrael, zaś wątpliwości budzi kwestia skutecznego uzyskania zgody na zmianę obywatelstwa. Według organu odwoławczego taką zgodę stanowiła uchwała Rady Państwa nr 5/58, będąca generalnym aktem stosowania prawa, podjętym na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 powoływanej ustawy.

W ocenie sądu, w tej konkretnej sprawie, powyższa uchwała nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa wywołującego skutek w postaci utraty przez skarżącego obywatelstwa polskiego.

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

chwila nabycia obywatelstwa obcego orzekała Rada Państwa, przy czym zezwolenie było udzielane na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Ustawa ta 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. Powyższa regulacja nie wskazywała jednak w jakiej formie i w jakim trybie Rada Państwa rozpatrywała wnioski o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Sąd podziela pogląd prezentowany w doktrynie, jak 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 przepisów 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.

Należy również zauważyć, iż w doktrynie na tle udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa prezentowane są rozbieżne poglądy. Przyjmuje się, iż zezwolenia dotyczące zmiany obywatelstwa mają indywidualny charakter [zob. Jagielski, *Obywatelstwo polskie*, Warszawa 1998, s. 123], a także akceptując powyższą zasadę, dopuszcza się możliwość udzielenia generalnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa - gdy zmiana obywatelstwa dotyczy większej liczby osób - wskazując, że wówczas zezwolenie na zmianę obywatelstwa wywoływało skutek prawny wobec oznaczonej osoby i tylko w odniesieniu do nabycia obywatelstwa obcego konkretnie określonego w orzeczeniu Rady Państwa o zmianie [zob. W. Ramus, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, s. 248]. Z kolei w orzecznictwie pojawiło się stanowisko, według którego zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, jako przesłanka utraty tego obywatelstwa, musi mieć charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa (wyrok SN z dnia 17 września 2001 r., III RN 56/01, OSNP 2002, nr 13, poz. 299).

Uznając, iż orzeczenie winno zapaść w formie uchwały, Rada Państwa bowiem jako organ kolegialny nie mogła wydawać innych rozstrzygnięć, zwłaszcza że nie stosowano w jej działalności przepisów o postępowaniu administracyjnym, sąd stanął na stanowisku, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego mogło dotyczyć większej liczby osób, czyli takie zezwolenie mogła stanowić uchwała Rady Państwa nr 5/58, niemniej jednak nie mogła ona objąć swoim zakresem osób, które do daty jej podjęcia nie występowały - a więc tak jak skarżący - z wnioskiem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, gdyż brak podstaw do przyjęcia, że akt tego rodzaju miał charakter generalnej zgody udzielanej na przyszłość. W tej materii sąd podzielił ocenę prawną wyrażoną w wyrokach NSA z dnia 27 października 2005 r., II OSK 965/05; z dnia 27 października 2005 r., II OSK 983/05; z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05.

Mając na względzie powyższe wywody uznano, iż organ błędnie przyjął, że zezwolenie wynikające z przedmiotowej uchwały dotyczyło również skarżącego. Sporna uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w stosunku do podania skarżącego z dnia 21 marca 1961

r. mogła być traktowana wyłącznie jako zapowiedź ewentualnego udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

W tym stanie rzeczy - na zasadzie art. 145 § 1 pkt 1a w zw. z art. 135 u.p.p.s.a. - orzeczono jak pkt I sentencji. O kosztach postępowania - na które złożył się wpis od skargi i koszty zastępstwa procesowego, na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 u.p.p.s.a. w zw. z § 181 pkt 1c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielanej z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1348 z późn. zm.) - postanowiono w pkt II sentencji wyroku.