

## **IV SA/Wa 2397/06 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

LEX nr 323887

### **Wyrok**

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

**z dnia 1 lutego 2007 r.**

**IV SA/Wa 2397/06**

### **UZASADNIENIE**

#### **Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia WSA Wanda Zielińska-Baran (spr.).

Sędziowie WSA: Krystyna Napiórkowska, asesor Danuta Szydłowska.

Protokolant: Danuta Gorzelak-Maciak.

#### **Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 1 lutego 2007 r. sprawy ze skargi Ilany B. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 6 października 2006 r., nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego:

1. uchyla zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji,
2. zasądza od Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców na rzecz Ilany B. kwotę 355 zł (trzysta pięćdziesiąt pięć złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

#### **Uzasadnienie faktyczne**

Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców decyzją z dnia 6 października 2006 r., wydaną na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. i art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353), utrzymał w mocy decyzję Wojewody Ś. z dnia 30 grudnia 2005 r. odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Ilanę B. W uzasadnieniu decyzji podano, iż odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Ilanę B. wynika z faktu utraty obywatelstwa polskiego na podstawie art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25). W sprawie ustalono, Liliana B. urodziła się jako Ewelina E., córka Adolfa i Romany z domu J., w dniu 20 grudnia 1945 r. w B. Rodzice skarżącej w dniu 12 marca 1957 r. wystąpili do Rady Państwa z podaniem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie - deklarując narodowość żydowską - dla siebie i małoletniej wówczas Eweliny - w związku z wyjazdem na stałe do państwa Izrael. Po przyjeździe do Izraela, skarżąca oraz jej rodzice nabyli w dniu 12 maja 1957 r. obywatelstwo izraelskie. W Izraelu skarżąca zmieniła imię na Liliana. Podkreślono, iż do rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy mają zastosowanie przepisy 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 skarżącej do Izraela. Zgodnie z regulacją art. 11 wspomnianej ustawy obywatel polski tracił obywatelstwo polskie, jeżeli spełnione zostały jednocześnie dwa warunki, a mianowicie: uzyskanie zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa oraz nabycie obywatelstwa obcego. Przedmiotowe

zezwolenie rozciągało się na dzieci pozostające pod władzą rodzicielską rodzica, któremu udzielono zezwolenie na zmianę obywatelstwa (na dzieci w wieku powyżej 13 lat zezwolenie to rozciągało się jedynie za ich zgodą). O zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego orzekała Rada Państwa. Ten akt prawny, zdaniem organu, nie precyzował jednakże trybu ani formy udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego. Ustawa nie określała nadto, jaki charakter miało mieć owo zezwolenie - indywidualny, czy też generalny. Należy zatem, w ocenie organu przyjąć, iż dopuszczalny był każdy sposób udzielenia przez Radę Państwa takiego zezwolenia.

Organ dodał, że w dniu 23 stycznia 1958 r. Rada Państwa wydała uchwałę nr 5/58 w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael. Przedmiotowa uchwała 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 opuszczają obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, udając się na stały pobyt do państwa Izrael i złożyli lub złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Uchwała ta nie była publikowana, bowiem zdaniem organu, Rada Państwa nie była zobligowana do stosowania rozwiązań wynikających z rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, a w szczególności przepisów regulujących zasady doręczania pism. 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.

Organ stwierdził, iż w stosunku do osób, które występowały o zezwolenie na wyjazd i pobyt stały do Izraela i wystąpiły do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, nie wydawano indywidualnych zezwoleń na zmianę obywatelstwa, lecz po złożeniu przez nie wniosków do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie oraz sprawdzeniu, że spełniają warunki określone w przywołanej wyżej uchwale - osobom tym wydawano dokumenty podróży uprawniające do opuszczenia terytorium Polski.

Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców powołując się na wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego z dnia 11 stycznia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1567/05, w którym sąd przyjął, iż wskazana uchwała Rady Państwa spowodowała wskazane w niej skutki prawne, jako skuteczne zezwolenie na zmianę obywatelstwa w stosunku do osób spełniających kryteria wskazane w uchwale, o ile zdarzenia prawne miały miejsce w okresie jej obowiązywania, uznał, iż Romana i Adolf E. - rodzice skarżącej tą uchwałą nr 5/58 uzyskali zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, które rozciągało się na małoletnią wówczas Ewelinę E., obecnie Lilianę B., a zatem zasadna jest odmowa wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego przez skarżącą. W skardze na powyższą decyzję Liliana B. wniosła o jej uchylenie i zasądzenie kosztów postępowania. W uzasadnieniu skargi skarżąca podniosła, że nie podziela stanowiska organu, iż uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. była aktem stosowania prawa, dającym generalnie, pod względem podmiotowym, zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie tym obywatelom polskim, którzy opuścili obszar PRL, udając na pobyt stały do Izraela i złożyli pisemną prośbę o zmianę obywatelstwa. Zezwolenie

na zmianę obywatelstwa polskiego jako przesłanka utraty obywatelstwa na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.) musiało mieć charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa, którego nie zastępowała generalna uchwała Rady Państwa. Zdaniem skarżącej, skoro art. 11 w zw. z art. 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim precyzyjnie określał tryb i formę udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa, to jego niezachowanie poprzez uchwalenie generalnego zezwolenia przez Radę Państwa, w miejsce indywidualnego aktu skierowanego do konkretnej osoby - wyklucza możliwość przyjęcia, że skutecznie utraciła ona obywatelstwo polskie. Podkreśliła nadto, iż zachowane dokumenty dotyczące spornej uchwały nr 5/58 dowodzą, iż sprawy te nie były indywidualnie rozważane, a zatem jej rodzice nie uzyskali zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego, pomimo złożonego wniosku. Sama treść oświadczenia nie ma znaczenia wobec niezachowania przewidzianej prawem procedury w tym zakresie. Skarżąca wskazała liczne wyroki NSA i WSA, zawierające takie stanowisko.

W odpowiedzi na skargę Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zawarte w zaskarżonej decyzji.

### **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę 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. Innymi słowy, wchodzi tutaj w grę kontrola aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dokonywana pod względem ich zgodności z prawem materialnym przepisami procesowymi, nie zaś według kryteriów słusznościowych.

Ponadto stosownie do art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Rozpoznając niniejszą sprawę w świetle powołanych wyżej kryteriów, skarga zasługuje na uwzględnienie, aczkolwiek nie z przyczyn w niej podniesionych.

Jak wynika, z art. 11 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.), mającej zastosowanie w niniejszej sprawie, obywatel tracił obywatelstwo, jeżeli zostały spełnione łącznie dwie przesłanki, a mianowicie: uzyskał zezwolenie władzy polskiej na zmianę obywatelstwa polskiego oraz nabył obywatelstwo obce. Zezwolenie udzielone rodzicom, rozciągało się na dzieci pozostające pod ich władzą, przy czym dzieci w wieku powyżej 13 lat musiały wyrazić zgodę na zmianę obywatelstwa (ust. 2 i 4).

W rozpatrywanej sprawie nie budzi wątpliwości fakt nabycia przez skarżącą obywatelstwa Izraelskiego, o tyle wątpliwości budzi kwestia skutecznego uzyskania zgody przez skarżącą na zmianę obywatelstwa. Według organów orzekających taką zgodę stanowiła uchwała rady

Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. Zdaniem organów uchwała ta jako akt podjęty na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 powołanej wyżej ustawy, była aktem stosowania prawa, stanowiącym generalne zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które w związku z wyjazdem do Izraela złożyły stosowny wniosek do Rady Państwa przed datą podjęcia uchwały i opuściły Polskę, jak też w stosunku do osób, które dopiero złożyły wniosek o zmianę obywatelstwa i opuszczają Polskę.

W kwestii znaczenia uchwały Rady Państwa nr 5/58 dla indywidualnych postępowań wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w tezie wyroku z dnia 27 października 2005 r. (II OSK 965/05, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 67), cyt. "nie można *a priori* przyjąć założenia, że uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael (niepubl.) nie stanowi orzeczenia Rady Państwa, wydanego na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25), o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa przed podjęciem uchwały". W uzasadnieniu tego wyroku NSA stwierdził, iż uchwała ta mogła stanowić prawnie skutecznie zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, bowiem z jej treści wynika, iż odnosi się wprost do osób, które złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i opuściły Polskę, wyjeżdżając do Izraela na pobyt stały, pomimo że nie ma charakteru indywidualnego i konkretnego, gdyż nie wymienia z imienia i nazwiska tych osób. Krąg tych osób powinien określać wniosek (wnioski) Prezesa Rady Ministrów, o którym mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r.

Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela to stanowisko NSA, że wspomniana uchwała nr 5/58 stanowiła zezwolenie w stosunku do osób, które przed datą podjęcia uchwały wystąpiły o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, o ile ich wniosek został Radzie Państwa przedstawiony przez Prezesa Rady Ministrów do dnia jej podjęcia. Tym samym nie znalazł podstaw do aprobaty stanowiska wojewódzkiego sądu administracyjnego przyjętego w wyroku z dnia 11 stycznia 2006 r., sygn. IV SA/Wa 1567/05, na który organ odwoławczy powołał się w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Z akt rozpatrywanej sprawy wynika, że rodzice skarżącej - Romana i Adolf B. wystąpili z prośbą o zezwolenie do Rady Państwa w dniu 12 marca 1957 r., a zatem mogli być objęci wskazaną uchwałą i otrzymać zezwolenie na zmianę obywatelstwa dla siebie i małoletniej wówczas skarżącej, w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. W sprawie wymagane jest jednak przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego zmierzającego do ustalenia czy Prezes Rady Ministrów występował do Rady Państwa z wnioskiem o udzielenie im takiej zgody. Bez wyjaśnienia tej okoliczności nie można rozstrzygać, czy skarżąca posiada, czy też utraciła obywatelstwo polskie.

Z podanych powyżej przyczyn należało zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji wyeliminować z obrotu prawnego, jako że zostały wydane z naruszeniem nie tylko art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, ale również z naruszeniem przepisów postępowania - art. 7, art. 77 § 1 k.p.a.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym (Dz. U. Nr

153, poz. 1270 z późn. zm.), orzekł jak w sentencji.