

# **IV SA/Wa 2309/06 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

LEX nr 324357

## **Wyrok**

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

**z dnia 23 marca 2007 r.**

**IV SA/Wa 2309/06**

#### **UZASADNIENIE**

#### **Skład orzekający**

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

Sędziowie WSA: Małgorzata Małaszewska-Litwiniec, Krystyna Napiórkowska.

Protokolant: Marek Lubasiński.

#### **Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 marca 2007 r. sprawy ze skargi Avitali K. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 3 października 2006 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego

uchyla zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję organu pierwszej instancji

#### **Uzasadnienie faktyczne**

Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców decyzją z dnia 3 października 2006 r., utrzymał w mocy decyzję Wojewody S. z dnia 30 września 2006 r. odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Avital K..

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ odwoławczy podniósł, iż w myśl 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 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 podano, że Avital K. urodziła się jako Paulina Elżbieta W., córka Jakuba i Celiny z domu K., w dniu 11 grudnia 1949 r. w Zabrze. Rodzice małoletniej wówczas wnioskodawczynie wystąpili w dniu 17 kwietnia 1961 r. z podaniem do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie dla siebie i córki, w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Jakub i Celina W. - rodzice Pauliny - jako osoby deklarujące zamiar wyjazdu na pobyt stały do Izraela - otrzymali dokumenty podróży. Małoletnia Paulina została wpisana do dokumentu podróży matki. Po przyjeździe wnioskodawczynie nabyła w dniu 24 października 1961 r. obywatelstwo izraelskie - co wynika ze świadectwa potwierdzającego nabycie obywatelstwa izraelskiego wydanego w dniu 26 stycznia 2004 r. przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Izraela. W dniu 28

kwietnia 1967 r. wnioskodawczyni dokonała zmiany imienia Paulina na Avital Paulina, po zawarciu związku małżeńskiego w dniu 25 sierpnia 1974 r. z Josefem K., przyjęła nazwisko męża.

Stosownie do art. 11 powołanej ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu Pauliny W. (obecnie Avital K.) na pobyt stały do Izraela, obywatel polski tracił obywatelstwo polskie, jeżeli zostały spełnione łącznie dwa warunki: po pierwsze - uzyskał zezwolenie władzy polskiej na zmianę obywatelstwa i po drugie - nabył obywatelstwo obce. Przepis art. 11 ust. 2 tej ustawy stanowił, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone rodzicom rozciągało się na dzieci pozostające po ich władzą rodzicielską.

W ocenie organu nie budzi wątpliwości, że wnioskodawczyni oraz jej rodzice nabyli obywatelstwo izraelskie. Zatem do ustalenia pozostaje, czy Celina i Jakub W. i ich małoletnia córka Paulina (obecnie Avital) uzyskali skutecznie zgodę właściwego organu - jakim była wówczas Rada Państwa - na zmianę obywatelstwa.

Organ podkreślił, iż Rada Państwa, zgodnie z przepisami rozdziału 2 Konstytucji PRL, była samodzielnym naczelnym organem władzy państwowej. Jej działalność opierała się na zasadzie kolegialności, a jej sposób działania określał regulamin, uchwalany każdorazowo po wyborze nowego jej składu. Rada Państwa posiadała kompetencje władcze i prawotwórcze. Kodeks postępowania administracyjnego nie miał zastosowania przy wydawaniu aktów przez ten organ.

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 ustawy). Przy czym powołana ustawa o obywatelstwie polskim 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 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 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 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, osobom tym 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 powołanej uchwale - wydawano dokumenty podróży uprawniające do opuszczenia terytorium Polski.

W związku z powyższym organ uznał, że uchwała Rady Państwa nr 5/58 stanowiła skuteczne zezwolenie na zmianę przez Celinę i Jakuba W. obywatelstwa polskiego na izraelskie, które rozciągało się na ich małoletnią wówczas córkę Paulinę (obecnie Avital K.).

W skardze do sądu administracyjnego Avital K. wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji, oraz o zasądzenie kosztów

postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że Uchwała Rady Państwa nr 5/58 nie miała mocy aktu prawnego o charakterze generalnym, bowiem ani Konstytucja PRL ani obowiązująca wówczas ustawa z 1951 roku o obywatelstwie polskim nie przewidywały dla Rady Państwa upoważnienia do wydawania aktów normatywnych o charakterze generalnym regulujących kwestie obywatelstwa polskiego. Do kompetencji Rady Państwa w myśl art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. w zw. z art. 25 ust. 1 pkt 11 Konstytucji PRL należało uprawnienie do orzekania w przedmiocie nadania i utraty obywatelstwa polskiego, przy czym orzeczenie o utracie obywatelstwa następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 13 ust. 2 ustawy z 1951 roku). W kwestii obywatelstwa Rada Państwa pełniła rolę organu stosującego prawo, kierując się trybem i przesłankami wynikającymi z Konstytucji oraz z ustawy. Ze swej istoty akt organu stosowania prawa nie może mieć charakteru generalnego, a wręcz przeciwnie ma zawsze charakter indywidualny i jest wydawany po zbadaniu wszelkich okoliczności odnoszących się do konkretnej osoby. Skarżąca powołała się na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym przyjęto, iż uchwała nr 5/ 58 Rady Państwa nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które do daty jej podjęcia nie występowały o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, gdyż nie sposób mówić o udzieleniu zezwolenia osobie, która o takie zezwolenie nie występowała. Osoba objęta zezwoleniem powinna być wskazana we wniosku Prezesa Rady Ministrów skierowanego do Rady Państwa. Ustawa określała organ uprawniony do złożenia wniosku do Rady Państwa i organ właściwy do wydania zezwolenia na zmianę obywatelstwa oraz wprowadzała zasadę, że postępowanie wszczyna się na wniosek obywatela polskiego. Zdaniem skarżącej, wobec nie spełnienia warunków koniecznych dla uzyskania przez nią zezwolenia na zmianę obywatelstwa nie mogło dojść do jego utraty. Odpowiadając na skargę Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców wniósł o jej oddalenie, powtarzając argumentację zawartą w uzasadnieniu 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.

Na wstępie należy przed wszystkim zauważyć, iż stosownie 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: uzyskał zezwolenie władzy polskiej na zmianę obywatelstwa polskiego oraz nabył obywatelstwo obce. O ile fakt nabycia przez skarżącą obywatelstwa izraelskiego pozostaje poza sporem, o tyle wątpliwości budzi kwestia skutecznego uzyskania przez nią zgody na zmianę obywatelstwa. Według organów obu instancji orzekających w niniejszej sprawie, taką zgodę stanowiła uchwała Rady Państwa nr 5/58, będąca generalnym aktem stosowania prawa, podjętym na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 powołanej ustawy.

W ocenie Sądu, w tej konkretnej sprawie, powołana uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa wywołującego skutek w postaci utraty przez skarżącego obywatelstwa polskiego.

Stosownie do treści art. 13 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy o obywatelstwie polskim, o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego ze skutkiem w postaci utraty obywatelstwa polskiego z chwilą nabycia obywatelstwa obcego orzekła Rada Państwa, przy czym zezwolenie następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 roku 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.

Powyższa regulacja nie wskazywała jednak w jakiej formie i w jakim trybie Rada Państwa rozpatruje wnioski o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Sąd podziela pogląd prezentowany zarówno w doktrynie, jak i w 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. z 1928 r. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.), a później Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zdaniem Sądu, zezwolenie na zmianę obywatelstwa nie jest aktem normatywnym wykonawczym do aktu o randze ustawowej, albowiem ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 roku nie zawierała przepisu upoważniającego Radę Państwa do wydania aktu o tym charakterze, jest natomiast aktem stosowania prawa.

Należy również podnieść, że w doktrynie na tle udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa prezentowane są rozbieżne poglądy. Przyjmuje się, iż zezwolenia dotyczące zmiany obywatelstwa mają indywidualny charakter (por.: Jagielski, Obywatelstwo polskie, Warszawa 1998, str. 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 (por.: W. Ramus, Instytucje prawa o obywatelstwie polskim, Warszawa 1980, str. 248). Z kolei w orzecznictwie pojawiło się stanowisko, według którego zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, jako przesłanka utraty obywatelstwa polskiego, musi mieć charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa (zob. wyrok SN z 17 września 2001 r. sygn. akt III RN 56/01, OSNP 2002/13/299).

Wprawdzie orzeczenie co do zezwolenia na zmianę obywatelstwa powinno mieć formę uchwały, gdyż Rada Państwa jako organ kolegialny nie mogła wydawać rozstrzygnięć w innej formie, zwłaszcza, że nie stosowano w jej działalności przepisów o postępowaniu administracyjnym, to jednak, zdaniem Sądu, zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego wydane w formie uchwały mogło dotyczyć większej liczby osób. Sąd podziela stanowisko przyjęte w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok NSA z dnia 27 października 2005 r. sygn. akt II OSK 965/05, wyrok NSA z dnia 27 października 2005 r., sygn. akt II OSK 983/05, wyrok NSA z dnia 14 października 2005 r., sygn. akt II OSK

267/05), że uchwała nr 5/58 Rady Państwa z 23 stycznia 1958 r. nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które do daty jej podjęcia nie występowały z wnioskiem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, gdyż brak podstaw by przyjąć, że akt tego rodzaju ma charakter generalnej zgody udzielanej na przyszłość.

W rozpoznawanej sprawie, jak wynika z akt administracyjnych, Celina i Jakub W. - rodzice skarżącej złożyli podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w 1961 roku, czyli już po podjęciu przez Radę Państwa uchwały nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. Zatem należało stwierdzić, że organ błędnie przyjął, iż zezwolenie wynikające z przedmiotowej uchwały dotyczyło również rodziców skarżącej, a tym samym również skarżącej, z tej przyczyny, że w dacie podejmowania uchwały brak było wniosków osób zainteresowanych - rodziców skarżącej.

W ocenie Sądu przedmiotowa uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w stosunku do podań rodziców skarżącej z dnia 17 kwietnia 1961 r., mogła co najwyżej być traktowana wyłącznie jako zapowiedź ewentualnego udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa przez-wyżej wymienione osoby.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji wyeliminować z obrotu prawnego, jako wydane z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r., o obywatelstwie polskim, które to naruszenie miało wpływ na wynik postępowania. Dlatego też, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na mocy art. 145 § 1 pkt 1 lit. a powoływanej ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.