

# **IV SA/Wa 383/08 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

LEX nr 493007

## **Wyrok**

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

**z dnia 30 kwietnia 2008 r.**

**IV SA/Wa 383/08**

**UZASADNIENIE**

#### **Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia WSA Małgorzata Miron (spr.).

Sędziowie asesory WSA: Marta Laskowska, Tomasz Wykowski.

#### **Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 30 kwietnia 2008 r. sprawy ze skargi F. O. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2008 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego

1. uchyla zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 15 marca 2005 r.;
2. zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz F. O. kwotę 340 (trzysta czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

#### **Uzasadnienie faktyczne**

Decyzją z dnia 18 stycznia 2008 r. nr (...) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji uchylił decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 15 marca 2005 r. nr (...) odmawiającą wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego przez F. O., poprzednio F. S., ur. 28 kwietnia 1951 r. w J., córkę B. i S. D. oraz odmówił stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez wnioskodawczynię.

W swoim rozstrzygnięciu Minister wskazał następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy.

W toku postępowania administracyjnego ustalono, że F. O. zameldowana była w J. przy ul. P. W 1957 r. wnioskodawczyni wraz z rodzicami wyjechała na pobyt stały do Izraela. Została wpisana do dokumentu podróży matki serii nr (...) wystawionego dnia 10 maja 1957 r. na wyjazd stały do Izraela z datą ważności do dnia 10 listopada 1957 r. W dokumentacji paszportowej znajdują się podania rodziców wnioskodawczyni z dnia 15 maja 1957 r. skierowane do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Po przyjeździe do Izraela, F. O. nabyła w dniu 15 września 1957 r. obywatelstwo państwa Izrael. Obecnie legitymuje się paszportem izraelskim nr (...), wystawionym na nazwisko F. O. Wobec powyższego Wojewoda uznał, iż wnioskodawczyni spełniła wszystkie warunki określone w uchwale nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. wydanej na podstawie

art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.). A zatem organ I instancji decyzją z dnia 15 marca 2005 r. odmówił wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego przez zainteresowaną.

Decyzją z dnia 21 marca 2006 r. ówczesnie Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców jako organ odwoławczy, po rozpoznaniu odwołania F. O., utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję z dnia 15 marca 2005 r.

Wyrokiem z dnia 28 września 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił decyzję Prezesa z dnia 21 marca 2006 r. wskazując, iż organ nie wyjaśnił czy odwołanie F. O. zostało wniesione z zachowaniem czternastodniowego terminu albowiem ze zgromadzonych akt nie jest możliwe ustalenie powyższej okoliczności.

Ponownie rozpoznając sprawę Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (obecnie właściwy w sprawie) wydał decyzję z dnia 18 stycznia 2008 r.

Uzasadniając swoje stanowisko organ odwoławczy w pierwszej kolejności podniósł, że z wyjaśnień poczty wynika, iż dokumenty przewożone przechowywane są przez okres dwóch lat. Ponieważ przesyłka pocztowa zawierająca odwołanie F. O., została nadana w T. dniu 18 września 2005 r. to w chwili obecnej nie jest już możliwe ustalenie daty jej wpływu do Poczty Polskiej. Wobec tego, iż wszelkie wątpliwości należy interpretować na korzyść zainteresowanego, przyjęto, iż odwołanie zostało złożone w terminie.

Przechodząc do merytorycznego rozpoznania sprawy Minister podniósł, iż zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, posiadanie i utratę obywatelstwa polskiego stwierdza wojewoda w drodze decyzji administracyjnej, która ma charakter deklaratoryjny. Treść powołanego przepisu wskazuje, zdaniem Ministra, iż chodzi o cztery sytuacje faktyczne, w odniesieniu do których wojewoda: stwierdza posiadanie obywatelstwa polskiego, stwierdza utratę obywatelstwa polskiego, odmawia stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego i odmawia stwierdzenia utraty obywatelstwa polskiego. Z treści wniosku zainteresowanej wynika, iż wystąpiła ona o stwierdzenie posiadania bądź utraty obywatelstwa polskiego. Tymczasem Wojewoda decyzją z dnia 15 marca 2005 r. odmówił wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego. W ocenie Ministra powyższe musiało skutkować uchyleniem decyzji organu I instancji.

Dalej organ odwoławczy wyjaśnił, iż 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.

Zgodnie z art. 11 powołanej ustawy w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu zainteresowanej do Izraela na pobyt stały, obywatel polski tracił obywatelstwo polskie, jeżeli zostały spełnione jednocześnie dwa warunki, którymi były:

- uzyskanie zezwolenia władzy polskiej za zmianę obywatelstwa oraz
- nabycie obywatelstwa obcego.

Natomiast przepis art. 11 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy stwierdzał, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone rodzicom rozciąga się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską. Zgodnie z art. 13 powołanej ustawy o utracie obywatelstwa polskiego orzekała Rada Państwa.

Organ wywodzi, że Rada Państwa, zgodnie z przepisami rozdziału 2 Konstytucji PRL, była

samodzielnym naczelnym organem władzy państwowej. Jej działalność opierała się na zasadzie kolegiałności. 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 decydowania 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 taka nie podlegała 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, 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. Orzeczenie w formie uchwały mogło dotyczyć większej liczby osób, pod warunkiem, iż odnosiło się do oznaczonych osób, których podania były złożone w toku rozpoznawania przez Radę Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. Dalej Minister wyjaśnił, iż w toku przeprowadzonej kwerendy archiwalnej dotyczącej wydania uchwały 5/58, nie udało się odnaleźć dokumentów potwierdzających lub zaprzeczających, że podania zainteresowanych trafiły do Rady Państwa. Po upływie 50 lat nie jest dzisiaj możliwe ustalenie tej okoliczności.

Wobec powyższego organ odwoławczy uznał, iż B. i S. D. - rodzice zainteresowanej, uzyskali zezwolenie - uchwałą Rady Państwa nr 5/58 - na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, które rozciągało się na małoletnią wówczas F. Oznacza to, zdaniem Ministra, że F. O. nie posiada obywatelstwa polskiego i zasadna jest odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez zainteresowaną.

Skargę na wskazaną wyżej decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniosła F. O. reprezentowana przez pełnomocnika wnosząc o jej uchylenie oraz uchylenie decyzji Wojewody Dolnośląskiego z dnia 15 marca 2005 r.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, iż brak zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa polskiego oznaczał, iż osoba, która nabyła obce obywatelstwo bez takiego zezwolenia, pozostawała nadal obywatelem polskim. Do udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa uprawniona była Rada Państwa działając na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 13 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r.).

Zdaniem strony skarżącej, wniosek rodziców skarżącej mógłby skutkować utratą

obywatelstwa polskiego także wobec małoletniej w 1957 r. F. S., jedynie wówczas, gdyby objęty został wnioskiem Prezesa Rady Ministrów skierowanym do Rady Państwa przed podjęciem uchwały z 23 stycznia 1958 r. Zachowane dokumenty dotyczące spornej uchwały 5/58 dowodzą, iż sprawy te nie były indywidualnie rozważane, a zatem rodzice skarżącej nie uzyskali zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na inne, pomimo złożonego wniosku. W odpowiedzi na skargę Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o jej oddalenie podtrzymując argumentację zawartą w zaskarżonej decyzji.

### **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie 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 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.) sprowadzają się do kontroli działalności organów 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 rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 ustawy p.p.s.a.).

Na wstępie wypada zauważyć, iż w przedmiotowej sprawie orzeczenia Wojewody Dolnośląskiego oraz ówczesnie Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców były już oceniane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny. Wyrokiem z dnia 28 września 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił decyzję Prezesa z dnia 21 marca 2006 r. W uzasadnieniu powyższego wyroku zawarte zostały jasne i oczywiste wskazówki co do tego jakie czynności i jakie ustalenia winny być poczynione przez organ przy rozpoznawaniu sprawy po raz kolejny. Owe wskazówki były dla organu wiążące, co nie może budzić wątpliwości ze względu na treść przepisu art. 153 ustawy p.p.s.a. Otóż stanowi on, że właśnie ta ocena jak i wskazania co do dalszego toku postępowania wyrażone w orzeczeniu Sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ którego działanie było przedmiotem zaskarżenia.

Odnosząc powyższe uwagi z jednej strony do treści wytycznych zawartych w powołanym wyroku, z drugiej zaś do treści zaskarżonego orzeczenia stwierdzić należy, iż organ administracji orzekając ponownie w niniejszej sprawie wziął pod uwagę wytyczne Sądu (wytyczne natury formalnej), do czego był zobligowany w myśl powołanego art. 153 ustawy p.p.s.a. jednakże Sąd doszedł do przekonania, iż skarga ma usprawiedliwione podstawy co skutkowało uchyleniem zaskarżonej decyzji oraz decyzji organu I instancji.

Stosownie do art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, obywatel tracił obywatelstwo, jeżeli zostały spełnione łącznie dwie przesłanki: uzyskanie zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa polskiego oraz nabycie obywatelstwo obcego. Bez wątplenia F. O. w dniu 15 września 1957 r. nabyła obywatelstwo państwa Izrael. Jednakże kwestia skutecznego uzyskania zgody przez skarżącą na zmianę obywatelstwa pozostaje niewyjaśniona. Według organu taką zgodę stanowiła uchwała nr 5/58 będąca generalnym

aktem stosowania prawa podjętym na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 powołanej ustawy.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ww. ustawy o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego ze skutkiem w postaci utraty obywatelstwa polskiego z chwilą nabycia obywatelstwa obcego orzekła Rada Państwa na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Ustawa o obywatelstwie polskim stanowiła, iż określony w ustawie organ, z powołaniem się na określoną w ustawie podstawę prawną, orzeka w sprawie określonych osób o zezwoleniu tym osobom na zmianę obywatelstwa polskiego, traktując tym samym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego jako akt stosowania prawa. Nie wskazywała jednak w jakiej formie i w jakim trybie Rada Państwa rozpatruje wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa.

W ocenie Sądu zezwolenie na zmianę obywatelstwa nie jest aktem normatywnym wykonawczym do aktu o randze ustawowej bowiem ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. nie zawierała przepisu upoważniającego Radę Państwa do wydawania aktu o tym charakterze. Jest natomiast aktem stosowania prawa.

W doktrynie na tle udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa prezentowane są rozbieżne poglądy. Z jednej strony przyjmuje się, iż zezwolenia dotyczące zmiany obywatelstwa mają charakter indywidualny (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 drugiej strony pojawiło się stanowisko, według którego zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, jako przesłanka utraty obywatelstwa polskiego, musi mieć charakter indywidualny i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa (wyrok SN z 17 września 2001 r. sygn. akt III RN 56/01, OSNP 2002/13/299).

Zważywszy więc na to, że ustawa nie regulowała formy wydawania zezwoleń mogło ono zapaść również 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. Zezwolenie Rady Państwa wydawane w formie uchwały mogło następnie odnosić się do większej liczby podmiotów, jeżeli osoby te można zidentyfikować.

Innymi słowy, uchwała nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. mogła odnosić się do osób, które złożyły podanie 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 gdyż brak jest podstaw by przyjąć, że akt tego rodzaju ma charakter generalnej zasady udzielanej na przyszłość. Powyższe stanowisko reprezentowane jest przez Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyrokach: z dnia 27 października 2005 r. II OSK 989/05 oraz z dnia 14 października 2005 r. II OSK 267/06.

Przekładając powyższe na stan niniejszej sprawy wskazać należy, że rodzice skarżącej złożyli podania do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa przed podjęciem przez Radę Państwa uchwały nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. Co za tym idzie ich podania także

musiały trafić do Rady Państwa przed 23 stycznia 1958 r. Zatem co do zasady omawiana uchwała mogłaby stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego obejmujące również rodziców skarżącego, a przez to i jego samego.

Warunkiem powyższego było jednak przekazanie - przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. - wniosków rodziców skarżącego Radzie Państwa przez Prezesa Rady Ministrów.

Odnosnie drugiej z wymienionych przesłanek Minister stwierdził, iż w toku przeprowadzonej kwerendy archiwalnej nie udało się odnaleźć dokumentów potwierdzających lub zaprzeczających, że podania zainteresowanych trafiły do Rady Państwa. Tymczasem organ uznał, iż doszło do utraty posiadania obywatelstwa polskiego przez skarżącego - spełnione zostały obie ze wskazanych przesłanek. Taka konkluzja w ustalonym przez organ stanie faktycznym, nie znajduje żadnego uzasadnienia. Skoro Minister stwierdził, że nie ma dowodów na przekazanie wniosków przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa, to nieuprawnione było twierdzenie, że spełnione zostały przesłanki określone w ustawie z 1951 r. o obywatelstwie polskim skutkujące utratą przez skarżącą obywatelstwa polskiego. Zgodnie bowiem z przyjętym w tym zakresie orzecznictwem zasady i tryb załatwiania spraw o zmianę obywatelstwa określała wyłącznie ustawa z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (tak wyrok NSA z dnia 23 marca 2006 r. II OSK 1361/05 LEX nr 198177).

Innymi słowy - jeżeli brak jest dowodów potwierdzających fakt przekazania Radzie Państwa wniosków rodziców skarżącej przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. nie można przyjąć, że uchwała ta stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego również przez rodziców skarżącą a przez to nią samą.

A zatem w przedstawionym przez organ stanie faktycznym należało uznać, że nie została spełniona przesłanka wynikająca z art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. a zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem prawa materialnego tj. art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, które miało wpływ na wynik sprawy. Konsekwencją powyższego była konieczność uchylenia zaskarżonej decyzji jak i decyzji organu I instancji.

Ponownie rozpoznając sprawę organ weźmie pod uwagę wskazaną wyżej ocenę prawną co do wykładni art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Uzasadniając rozstrzygnięcie organ winien nadto jednoznacznie wskazać czy zostały spełnione obie przesłanki warunkujące utratę obywatelstwa polskiego.

W tym stanie rzeczy - na zasadzie art. 145 § 1 pkt 1 a), art. 135 ustawy p.p.s.a. - orzeczono jak w pkt I sentencji wyroku.

Natomiast o kosztach postępowania, na które złożył się wpis sądowy od skargi i koszty zastępstwa procesowego postanowiono w pkt II - na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 ustawy p.p.s.a.