

## **II SA/Wa 1717/04 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

Opublikowano: [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl), LEX nr 820562

### **Wyrok**

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

**z dnia 10 listopada 2004 r.**

**II SA/Wa 1717/04**

**UZASADNIENIE**

### **Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia WSA Eugeniusz Wasilewski.

Sędziowie WSA: Ewa Kwiecińska (spr.), Anna Mierzejewska.

### **Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 listopada 2004 r. sprawy ze skargi H.Z. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia (...) kwietnia 2003 r. nr (...) w przedmiocie stwierdzenia utraty obywatelstwa polskiego

1. stwierdza nieważność zaskarżonej decyzji oraz utrzymanej nią w mocy decyzji Wojewody (...) z dnia (...) stycznia 2002 r. nr (...)
2. zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu w całości
3. zasądza od Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców na rzecz skarżącej H. Z kwotę 50,- (słownie: pięćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu uiszczzonego wpisu sądowego.

### **Uzasadnienie faktyczne**

W dniu 4 września 2001 r. H.Z. wystąpiła do Wojewody (...) z wnioskiem o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego.

Wojewoda (...) decyzją z dnia (...) stycznia 2002 r. nr (...) stwierdził, iż wnioskodawczyni utraciła obywatelstwo polskie. W uzasadnieniu organ podał, że H.Z. złożyła w dniu 8 kwietnia 1959 r. do Rady Państwa podanie o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w związku z wyjazdem na pobyt stały do I. Wnioskodawczyni wyjechała z Polski na podstawie dokumentu podróży wystawionego w dniu (...) kwietnia 1959 r. dla E. i A. Z.

Wnioskodawczyni po przyjeździe do Izraela, zgodnie z izraelskim prawem powrotu, nabyła obywatelstwo izraelskie. W ocenie organu I instancji H.Z. spełniła wszystkie warunki określone w niepublikowanej uchwale nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael i tym samym utraciła obywatelstwo polskie.

W odwołaniu od decyzji pełnomocnik skarżącej podniósł, iż nie utraciła ona obywatelstwa polskiego. Wojewoda (...) nie stwierdził bowiem wydania wnioskodawczyni zezwolenia na

zmianę obywatelstwa, zaś przywołana uchwała nr 5/58 Rady Państwa nie może być uznana za zezwolenie na zmianę obywatelstwa, ponieważ, zdaniem skarżącej, podjęta została bez podstawy prawnej.

Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców w dniu (...) kwietnia 2003 r. wydał decyzję nr (...) utrzymującą w mocy decyzję Wojewody (...). W uzasadnieniu swego rozstrzygnięcia organ podkreślił, iż stosownie do art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 ze zm.) obywatel polski mógł nabyć obywatelstwo obce jedynie po uzyskaniu zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa. Nabycie obywatelstwa obcego pociągało za sobą utratę obywatelstwa polskiego. W stosunku do osób, które udawały się na pobyt stały do Izraela i wystąpiły o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael, zezwoleniem na zmianę obywatelstwa była niepublikowana - wydana na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim - 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 dawała, w ocenie organu, 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 pobyt stały do Izraela oraz złożyły lub złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego skarżąca zarzuciła, iż decyzja Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców wydana została z naruszeniem art. 11 ust. 1 i art. 13 ust. 1, 2 i 3 ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim oraz z naruszeniem art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) i wniosła o jej uchylenie. Skarżąca podkreśliła, iż nie udzielono jej nigdy zezwolenia na zmianę obywatelstwa, a zatem nie utraciła obywatelstwa polskiego. Zdaniem skarżącej, ustawa z 1951 r. o obywatelstwie polskim nie znała pojęcia "generalnego pod względem podmiotowym zezwolenia na zmianę obywatelstwa". Zezwolenie to było aktem o charakterze indywidualnym. Ponadto w skardze podniesiono, iż ustawa z 1951 r. o obywatelstwie polskim nie zawierała delegacji dla Rady Państwa do wydania aktu o charakterze generalnym. Za takie upoważnienie nie może być uważany powołany w przedmiotowej uchwale art. 13 ust. 1 i 2 ustawy, gdyż przepisy te zawierają jedynie upoważnienie do wydania przez Radę Państwa orzeczenia o utracie obywatelstwa, czyli aktu o wyraźnie indywidualnym charakterze. Przepis art. 13 ust. 2 ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim stanowiący o trybie wydania takiego orzeczenia wymagał działania Rady Państwa na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Uchwała nr 5/58 nie została podjęta w tym trybie.

Ponadto skarżąca podniosła, iż również Konstytucja PRL z 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 232 ze zm.) nie zawierała upoważnienia do wydania przez Radę Państwa przedmiotowej uchwały, bowiem nawet w wówczas obowiązującym prawie akt wywodzący swą moc z przepisu ustawy, a więc podustawowy, nie mógłby zmieniać przepisów tej ustawy.

W odpowiedzi na skargę Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców wniósł o jej oddalenie, przedstawiając w uzasadnieniu swego stanowiska argumenty zaprezentowane w zaskarżonej decyzji.

### **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Na wstępie wyjaśnić należy, iż w związku ze zmianą struktury sądownictwa administracyjnego, na podstawie art. 97 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.) sprawy, w których skargi zostały wniesione do Naczelnego Sądu Administracyjnego przed dniem 1 stycznia 2004 r. i postępowanie nie zostało zakończone, podlegają rozpoznaniu przez właściwe wojewódzkie sądy administracyjne na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

Zgodnie z brzmieniem art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę pod względem zgodności z prawem zaskarżonej decyzji administracyjnej i to w dacie jej wydania.

Niezależnie od doniosłości zarzutów H.Z., jak również bez względu na argumenty przedstawione przez organ, przede wszystkim rozważenia wymaga to, czy organy obu instancji, rozstrzygające w przedmiotowej sprawie, wydały decyzje zgodne z wnioskiem skarżącej. Stosownie do treści art. 134 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 z późn. zm.) stanowi, że posiadanie i utratę obywatelstwa polskiego stwierdza wojewoda. Odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego lub jego utraty następuje w drodze decyzji administracyjnej. Analiza tej regulacji wykazuje, że chodzi w niej o cztery sytuacje faktyczne, w odniesieniu do których właściwy wojewoda po pierwsze: stwierdza posiadanie obywatelstwa polskiego, po drugie: stwierdza utratę obywatelstwa polskiego, po trzecie: odmawia stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego i po czwarte: odmawia stwierdzenia utraty obywatelstwa polskiego.

Ustawodawca wyraźnie określił, że stwierdzenie posiadania lub stwierdzenie utraty obywatelstwa polskiego to dwa rozstrzygnięcia o charakterze pozytywnym, które zapadają wówczas, gdy strona wnosi o poświadczenie posiadania obywatelstwa polskiego i odpowiednio, gdy żąda poświadczenia jego utraty. W świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, poświadczenie obywatelstwa polskiego, jak również poświadczenie jego utraty, wydane przez wojewodę na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy z 1962 r. o obywatelstwie polskim, jest decyzją deklaratoryjną. Treścią takiego rozstrzygnięcia bowiem jest potwierdzenie uprawnień, które strona nabyła z mocy prawa lub potwierdzenie utraty tych uprawnień.

W sytuacji, gdy organ w wyniku przeprowadzonego postępowania administracyjnego ustali, że nie ma podstaw do stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego (lub stwierdzenia jego utraty), o które strona wnosiła, wówczas wydaje decyzję (negatywną) odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa (lub odmawiającą stwierdzenia jego utraty) z podaniem w uzasadnieniu przyczyn odmowy.

Decyzja administracyjna, zgodnie z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks

postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.), rozstrzyga sprawę co do jej istoty. Nie ulega wątpliwości, że żądanie H.Z. zawarte we wniosku z dnia 4 września 2001 r. (k-16), nakierowane było na wydanie poświadczenia posiadania obywatelstwa polskiego. Tymczasem Wojewoda (...) wydając decyzję z dnia (...) stycznia 2002 r. poświadczył utratę obywatelstwa polskiego. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców utrzymał w mocy takie rozstrzygnięcie nie zwracając uwagi, że wydana decyzja w istocie nie załatwia sprawy w zakresie wniosku strony. Organy obu instancji orzekły o utracie obywatelstwa polskiego, podczas gdy skarżąca wносиła o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego. Nie można zatem uznać, że decyzja Wojewody (...) jest rozstrzygnięciem zapadłym w granicach żądania wnioskodawczyni, a więc, że załatwia sprawę będącą przedmiotem postępowania. Poświadczenie (stwierdzenie) utraty obywatelstwa polskiego nie jest tożsame z odmową poświadczenia obywatelstwa polskiego.

Należy podkreślić, że weryfikowane decyzje (zarówno zaskarżona, jak i utrzymana nią w mocy decyzja pierwszoinstancyjna) rażąco naruszają przepisy prawa procesowego stanowiące podstawę ich wydania, a to art. 17 ust. 4 ustawy z 1962 r. o obywatelstwie polskim (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.) w związku z art. 104 oraz art. 61 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. W razie bowiem wszczęcia postępowania administracyjnego na wniosek, treść żądania strony wyznacza rodzaj sprawy będącej przedmiotem postępowania. Organ związany jest tym żądaniem nie mogąc z urzędu dokonać zmiany jego kwalifikacji (por. Barbara Adamiak w: "Kodeks postępowania administracyjnego - Komentarz" B. Adamiak i J. Borowski, wydanie trzecie, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2000, s. 56, teza 7).

Podjęcie czynności postępowania bez żądania uprawnionego podmiotu, a więc z naruszeniem zasady dyspozycyjności, stanowi rażące naruszenie prawa, powodujące stwierdzenie nieważności decyzji (wyrok NSA z 20 września 1984 r. II SA 1184, z. 2, poz. 78).

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł jak w sentencji wyroku.

W oparciu o art. 152 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sąd wstrzymał wykonanie zaskarżonej decyzji w całości.

O kosztach orzeczono w oparciu o art. 200 i art. 209 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.