

## **II SA/Wa 2140/04 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

Opublikowano: [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl), LEX nr 820812

### **Wyrok**

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

**z dnia 15 kwietnia 2005 r.**

**II SA/Wa 2140/04**

**UZASADNIENIE**

#### **Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia NSA T. Cysek (spr.).

Sędziowie: NSA T. Kobylecka, Asesor, WSA J. Linkowski.

#### **Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 kwietnia 2005 r. sprawy ze skargi O. C. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia (...) sierpnia 2004 r. nr (...) w przedmiocie obywatelstwa

- 1.** uchyla zaskarżoną decyzję;
- 2.** zasądza od Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców na rzecz O. C. 350 (trzysta pięćdziesiąt) złotych z tytułu zwrotu kosztów postępowania sądowego;
- 3.** orzeka, iż zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku.

#### **Uzasadnienie faktyczne**

Zaskarżoną do sądu administracyjnego decyzją z dnia (...) sierpnia 2004 r. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców w wyniku rozpoznania odwołania O. C. od decyzji Wojewody (...) z dnia (...) marca 2004 r. stwierdzającej utratę obywatelstwa polskiego przez O. C. (poprzednio K. H.) -

utrzymał w mocy decyzję organu I instancji.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji zwrócono uwagę, że postępowanie w sprawie wszczęto w związku z wnioskiem O. C. o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego.

Rozstrzygający organ podniósł, iż w myśl art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 10, poz. 49 ze zm.) posiadanie i utratę obywatelstwa polskiego stwierdza wojewoda.

Odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego lub jego utraty następuje w drodze decyzji administracyjnej. Stwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego dokonywane jest w formie decyzji zwanej "poświadczeniem posiadania obywatelstwa polskiego" lub "poświadczeniem utraty obywatelstwa polskiego".

Decyzja powyższa ma charakter deklaratoryjny. Dla ustalenia podstawy nabycia i utraty obywatelstwa polskiego miarodajne są przepisy obowiązujące w chwili zdarzenia lub

czynności, na skutek których nastąpiło nabycie lub utrata obywatelstwa polskiego z mocy prawa. Omawiana decyzja jest w istocie "oświadczeniem" właściwego organu, że według jego oceny stanu faktycznego i prawnego osoba zainteresowania ma lub nie ma obywatelstwa polskiego.

Według organu odwoławczego zgodzić się należy, iż decyzja Wojewody (...) spełnia w sensie negatywnym żądanie strony.

Wniosek zainteresowanej miał bowiem na celu wszczęcie postępowania o stwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego. Stwierdzenie, że ktoś nie posiada obywatelstwa polskiego może nastąpić poprzez wydanie decyzji o odmowie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego, ale również w formie stwierdzenia utraty obywatelstwa polskiego, jeżeli dana osoba je rzeczywiście utraciła. Dlatego zdaniem organu odwoławczego decyzja organu I instancji została wydana zgodnie z żądaniem strony.

Ustalając stan faktyczny w sprawie Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców podał, iż O. C. urodziła się (...) listopada 1948 r. w W. jako K. H. - obywatelka polska - córka W. i S. z domu H. 27 czerwca 1956 r. rodzice O. C. wystąpili z podaniem do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie (dla siebie i dzieci) - w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Jako osoby deklarujące zamiar wyjazdu na pobyt stały do Izraela W. i S. H. otrzymali dokumenty podróży, do których wpisano ich dzieci. Po przyjeździe do Izraela wnioskodawczyni nabyła wraz z rodzicami w dniu (...) października 1957 r. obywatelstwo izraelskie i obecnie legitymuje się paszportem izraelskim. W świetle art. 11 obowiązującej wówczas 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 zaś obywatelstwa obcego pociągało za sobą utratę obywatelstwa polskiego. Powołana ustawa nie zawierała regulacji dotyczących trybu i formy wydawania przez Radę Państwa zezwoleń na zmianę obywatelstwa polskiego na obce. Przyjąć zatem należy, iż dopuszczalny był każdy sposób udzielania przez Radę Państwa takiego zezwolenia, przy czym zainteresowani chcąc go uzyskać musieli o nie wystąpić.

23 stycznia 1958 r. Rada Państwa wydała niepublikowaną uchwałę nr 5/58 powołującą się na art. 13 ust. 1, 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael. Uchwała też obowiązywała do dnia 8 marca 1984 r.

W ocenie rozstrzygającego organu była ona aktem o szczególnym charakterze, stanowiącym generalne (pod względem podmiotowym) zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie, dotyczące także obywateli polskich, którzy opuścili obszar PRL przed dniem 23 stycznia 1958 r. Nie był to akt wykonawczy, ani uchwała samoistna, ale "akt prawa wewnętrznie obowiązującego" i "akt stosowania prawa", a także instrukcji - polecenia wiążącego "pozostałe organy administracji publicznej".

W konsekwencji w stosunku do osób, które spełniały warunki w niej przewidziane nie były wydawane indywidualne zezwolenia, a jedynie poprzez sam fakt spełnienia tych warunków osoby zainteresowane uzyskiwały zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie.

Rodzice O. C. deklarowali chęć wyjazdu na pobyt stały do Izraela i złożyli wniosek do Rady

Państwa o zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie dla siebie i dzieci. Otrzymali też dokumenty podróży. Wydanie tych dokumentów stanowi wyraz udzielenia uchwałą Rady Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie.

W złożonej skardze O. C. wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji i orzeczenie, że posiada ona obywatelstwo polskie.

Według skarżącej już sama wykładnia gramatyczno-językowa ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim wskazuje, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego stanowić powinno akt indywidualny, jednostkowy skierowany do określonego adresata i wydany w trybie szczegółowym uregulowanym przez art. 13 ust. 1-3 cytowanej ustawy.

Aprobata władzy publicznej na zmianę obywatelstwa wymagała stosownej formy, wydanej przez właściwy organ (Radę Państwa działającą na wniosek Prezesa Rady Ministrów), z obowiązkiem doręczenia zainteresowanej orzeczenia Rady Państwa, co mogło zostać zastąpione poprzez ogłoszenie w Monitorze Polskim. Tak precyzyjnie określony omawiana ustawą tryb nie został zachowany wobec skarżącej.

Odpowiadając na skargę Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców wniósł o jej oddalenie, podtrzymując dotychczas prezentowane stanowisko.

### **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Skarga prowadzi do uchylenia zgodnie z wnioskiem skarżącej zaskarżonej z niżej podanych względów.

Przede wszystkim - w ocenie Sądu rozpoznającego niniejszą sprawę należy podzielić pogląd, iż na gruncie art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim zostały wyodrębnione, jako obszary oceny i rozstrzygnięcia właściwego organu kwestie posiadania oraz zagadnienie utraty obywatelstwa polskiego. Skoro zaś ustawodawca zdecydował się na podkreślenie zróżnicowania oceny i rozstrzygnięcia w tych obszarach to nie sposób, aby organu administracji publicznej nie wiązało określenie przedmiotu sprawy zawarte we wniosku wszczynającym postępowanie.

Wydając decyzję administracyjną organ administracji publicznej może orzekać tylko w granicach zgłoszonego żądania (chyba, że ustawodawca wprowadza możliwość wszczęcia postępowania z urzędu). Przyjmując taki pogląd (został on już wcześniej zaprezentowany między innymi w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 września 2004 r. sygn. akt 2 V SA 4112/03) Sąd rozpoznający niniejszą sprawę kwestionuje tym samym zasadność stanowiska zawartego w zaskarżonej decyzji. Nie ulega wątpliwości, iż wniosek wszczynający postępowanie w przedmiotowej sprawie wyraźnie dotyczył tylko stwierdzenia posiadania przez wnioskodawczynię obywatelstwa polskiego. Nie jest zaś uprawnione twierdzenie Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, że miał on "na celu" wszczęcie postępowania o stwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego.

Taka interpretacja złożonego w sprawie wniosku jest sprzeczna z wyraźnie wyartykułowaną wolą O. C. (nie wiadomo zresztą dlaczego rozstrzygający organ uznał, iż wnioskodawczyni miałyby działać w kierunku stwierdzenia utraty przez nią obywatelstwa polskiego) i nie uwzględnia przedstawionej już wcześniej wykładni art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego

1962 r. o obywatelstwie polskim.

W efekcie, wbrew wywodom zaskarżonej decyzji konieczne jest zauważenie, że utrzymana nią w mocy decyzja I instancji zapadła z przekroczeniem określonego we wniosku wszczynającym postępowania przedmiotu sprawy. Wadliwości tej nie eliminuje fakt, że przy ocenie posiadania obywatelstwa polskiego i jego utraty badane przez organ administracji publicznej okoliczności mogą się w części pokrywać. Nie zmienia to bowiem spostrzeżenia, że ustawodawca wyodrębnił możliwość osobnego orzekania, co do posiadania obywatelstwa polskiego bądź jego utraty. O zakresie zaś rozstrzygnięcia decyduje wola strony.

Zważyć należy, iż podniesienie wskazanego uchybienia zaskarżonej decyzji niezależnie od zarzutów skargi było możliwe z mocy art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

Sąd podziela ponadto zarzut skargi dotyczący konieczności nadania zezwoleniu na zmianę obywatelstwa w ujęciu art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25) formy indywidualnego, jednostkowego aktu skierowanego do określonego adresata. Takie stanowisko jest rzeczywiście uzasadnione w świetle samej wykładni gramatycznej powołanego przepisu i pozostaje w zgodzie z wnioskami wypływającymi z interpretacji celowościowej i systemowej.

Aprobata władzy publicznej co do zmiany obywatelstwa w założeniu wiązać się przecież musiała z oceną sytuacji konkretnej osoby i tylko poprzez ten pryzmat można było decydować w postępowaniu administracyjnym. Inne podejście do zagadnienia i przyjęcia możliwości wydawania generalnych zezwoleń na zmianę obywatelstwa (i to odnoszących skutek także w przypadku zaistniałego wcześniej wyjazdu obywatela polskiego do Izraela na pobyt stały i uzyskania tam obywatelstwa obcego) burzyłoby nie tylko podstawowe zręby postępowania administracyjnego - jako nakierowanego na rozstrzygnięcie w stosunku do indywidualnie określonego adresata, ale i byłoby sprzeczne z postulatami wynikającymi z konstrukcji "racjonalnego ustawodawcy".

Ponadto w ocenie Sądu rozstrzygającego niniejszą sprawę zezwolenie Rady Państwa na zmianę obywatelstwa mogło stanowić jedynie akt stosowania prawa, a nie także akt prawa ("akt prawa wewnątrznie obowiązującego", jak to przyjęto w zaskarżonej decyzji) - wiążący poza zakresem uregulowanym normami ustawowymi "pozostałe organy administracji publicznej". Tego rodzaju uprawnień nie dawała bowiem Radzie Państwa - ustawa z dnia 8 stycznia 1951 (Dz. U. Nr 4, poz. 25), a w szczególności powołany w uchwale Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. Nr 5/58 art. 13 ust. 1, 2.

Zakres dopuszczalnego działania Rady Państwa wynikać mógł tylko z upoważnienia ustawowego i stąd nie mogła ona tworzyć, ani tym bardziej zmieniać reguł postępowania dotyczącego udzielania zezwoleń na zmianę obywatelstwa. Przyzwolenia w tym zakresie nie można budować w oparciu o lakoniczność zapisów ustawowych.

Zgodzić się należy z wywodami zawartymi w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2001 r., sygn. akt III RN 56/01 OSNP 2002/13/299, iż zmiana obywatelstwa należy do sfery prawa publicznego.

W efekcie żadnego znaczenia nie mogą mieć w tej kwestii zamiary i motywy złożenia przez zainteresowaną osobę (w konkretnej sprawie przez rodziców skarżącą) wniosku o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Sprawa w tym zakresie musi być zatem załatwiana

zawsze zgodnie z obowiązującym prawem. W świetle uregulowań zawartych w ustawie z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim wymagane było, jak już wcześniej zaznaczono wydanie indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa, którego nie mogła zastąpić generalna uchwała Rady Państwa. Zważyć przy tym należy, iż art. 11 ust. 5 powołanej ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. tylko w razie nabycia obywatelstwa obcego "zgodnie z ust. 1 - 4" następował skutek w postaci utraty obywatelstwa polskiego.

W ocenie Sądu rozstrzygającego niniejszą sprawę braku realizacji-wynikającego z art. 11 ust. 1 - 4 omawianej ustawy wymogu uzyskania indywidualnego zezwolenia nie można usprawiedliwiać argumentem, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa zostało ustanowione przede wszystkim jako element reglamentacji władzy publicznej w stosunku do dążeń osób zainteresowanych dokonaniem zmiany obywatelstwa.

Wskazano już bowiem, że motywy działania osób zainteresowanych nie mają znaczenia przy ocenie realizacji instytucji prawa publicznego. Obowiązkiem władzy publicznej jest zaś działanie w pełnej zgodzie z ustanowionym porządkiem prawnym.

Na marginesie jedynie można dodać, że ściśle przestrzeganie reguł dotyczących orzekania w kwestii obywatelstwa jest zawsze szczególnie istotne przy ocenie zdarzeń dotyczących osób małoletnich (taką osobą była zaś skarżąca w 1957 r.). W tym zwłaszcza zakresie spełnia ono funkcję gwarancyjną. Chroni bowiem przed bezprawnym pozbawianiem statusu obywatela polskiego.

Z tych wszystkich względów orzeczono jak w sentencji z mocy art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c, art. 152, 200 powoływanej już ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dodać należy, iż poprzestając na wyeliminowaniu zaskarżonej decyzji z obrotu prawnego formie jej uchylenia (a nie stwierdzenia nieważności) Sąd brał pod uwagę skomplikowany charakter wchodzących w rachubę przepisów i efekcie dochodzenia do ustalenia ich właściwego znaczenia na drodze wykładni.