

# **IV SA/Wa 1510/06 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

LEX nr 256160

## **Wyrok**

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

**z dnia 28 września 2006 r.**

**IV SA/Wa 1510/06**

#### **UZASADNIENIE**

#### **Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia WSA Jarosław Stopczyński (spr.).

Sędziowie WSA: asesor Aneta Opyrczał, sędzia Anna Szymańska.

Protokolant: Dominik Nowak.

#### **Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 września 2006 r. sprawy ze skargi Fela Y. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 7 czerwca 2006 r., nr (...) w przedmiocie obywatelstwa polskiego oddala skargę.

#### **Uzasadnienie faktyczne**

Zaskarżoną decyzją Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców utrzymał w mocy decyzję Wojewody D. dnia 5 stycznia 2006 r. mocą której odmówiono wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego przez Felę B. obecnie Felę Y. urodzoną dnia 16 sierpnia 1946 r. w W. córkę Jakuba (Jakera) i Sury (Sali) zam. przed wyjazdem z Polski w W.

W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia organ II instancji wskazał że w trakcie postępowania ustalono że Fela Y. urodziła się dnia 16 sierpnia 1946 r. w W. W dniu 26 stycznia 1956 r. matka ww. wystąpiła z podaniem do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie dla siebie oraz dla małoletniej wówczas wnioskodawczynie w związku z wyjazdem na stałe do państwa Izrael. Z kolei ojciec wnioskodawczynie wystąpił ze stosownym podaniem do Rady Państwa w dniu 26 stycznia 1957 r.

Rodzice wnioskodawczynie otrzymali jako osoby deklarujące zamiar wyjazdu na pobyt stały do Izraela dokumenty podróży z prawem do jednokrotnego przekroczenia granicy. Małoletnia wówczas wnioskodawczynie została wpisana do dokumentu podróży matki, a w dniu 25 kwietnia 1957 r. nabyła obywatelstwo izraelskie.

W ocenie organu II instancji dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy decydujące znaczenie mają przepisy obowiązujące w chwili zdarzenia powodującego zmiany w statusie obywatelstwa, a zatem przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 11 ww. ustawy obywatel polski tracił obywatelstwo jeżeli spełnione zostały

jednocześnie dwa warunki którymi były:

- 1) uzyskanie zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa, oraz
- 2) nabycie obywatelstwa obcego.

Przy czym zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone rodzicom rozciągało się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską.

W niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości że wnioskodawczyni oraz jej rodzice nabyli obywatelstwo izraelskie po przybyciu do Izraela. Najistotniejszą zatem kwestią jest ustalenie czy rodzice ci uzyskali ze skutkiem prawnym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie.

Zdaniem organu przepisy ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim nie precyzowały trybu i formy udzielania takiego zezwolenia. Ustawa nie określała również jaki charakter miało mieć to zezwolenie.

W latach 1958-1984 Rada Państwa w ramach swych ustawowych uprawnień przyjęła szczególne zasady postępowania w stosunku do osób które deklarowały chęć wyjazdu do Izraela i występowały z wnioskiem o zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie. W dniu 23 stycznia 1958 r. Rada Państwa wydała na wniosek Prezesa Rady Ministrów uchwałę nr 5/58 w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael.

Uchwała ta dawała generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael obywatelom polskim którzy:

- 1) opuścili lub opuszczą obszar PRL udając się na pobyt stały do państwa Izrael,
- 2) złożyły lub złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego.

Rada Państwa uchwalając uchwałę nr 5/58 działała zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami. W konsekwencji w stosunku do osób które spełniały warunki przewidziane w uchwale nie były wydawane indywidualne zezwolenia, a jedynie przez sam fakt spełnienia tych warunków osoby zainteresowane uzyskiwały zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie.

Nie wydawano więc indywidualnych zezwoleń na zmianę obywatelstwa, lecz po złożeniu przez zainteresowanych wniosków do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie oraz sprawdzeniu, że spełniają warunki określone w uchwale nr 5/58 wydawano im dokumenty podróży uprawniające do opuszczenia terytorium Polski. Powyższa uchwała nie zastępowała własnej inicjatywy samych zainteresowanych, którzy procedurę emigracyjną musieli uruchomić własnymi czynnościami.

Taka sytuacja miała miejsce w przedmiotowej sprawie. Oświadczenie woli zawarte we wniosku o zezwolenie na zmianę obywatelstwa zawierało deklarację opuszczenia terytorium Polski i udania się na pobyt stały do państwa Izrael.

Tego rodzaju oświadczenie woli wypełniło dyspozycję pkt 1 uchwały Rady Państwa nr 5/58 i spowodowało że wniosek strony nie wymagał wydania indywidualnej uchwały. Organ powołał się również w uzasadnieniu swojej decyzji na pogląd wyrażony przez NSA w wyroku z dnia 27 października 2005 r. (OSK 965/05). Otóż w tymże wyroku NSA zwrócił uwagę na to że uchwała nr 5/58 odnosi się wprost do osób które złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, a to że w tekście samej uchwały nie wymienia się z

imienia i nazwiska tych osób nie przesądza o tym, że uchwała w tym zakresie nie ma charakteru indywidualnego i konkretnego. Orzeczenie w formie uchwały mogło dotyczyć większej liczby osób pod warunkiem wszakże iż odnosiło się do oznaczonych osób których podania były w toku rozpoznawania przez Radę Państwa przed podjęciem uchwały nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. To że w uchwale nie wymieniono tych osób samo przez się nie oznacza że adresatem uchwały w tej części nie były oznaczone osoby.

Zdaniem organu powyższe uzasadnia twierdzenie że rodzice wnioskodawczynie uzyskali zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, które rozciągnęło się na małoletnią wówczas wnioskodawczynię.

Skargę na decyzję organu II instancji wniosła Fela Y. Decyzję tę zaskarżyła w całości wnosząc o jej uchylenie, jak również o uchylenie poprzedzającej jej decyzji organu I instancji.

W uzasadnieniu skargi podkreślono że wbrew twierdzeniom Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1958 r. o obywatelstwie polskim określał podstawowy kierunek instytucji utraty obywatelstwa polegający na objęciu obowiązkiem uzyskiwania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego wszystkich kategorii osób. Brak zezwolenia władzy polskiej oznaczał, iż osoba która nabyła obywatelstwo bez takiego zezwolenia pozostawała nadal obywatelem polskim.

Naczelnny Sąd Administracyjny w Warszawie w swych licznych orzeczeniach wydawanych w analogicznych sprawach jednoznacznie orzekł, że zasady i tryb załatwiania spraw o zezwolenie na zmianę obywatelstwa określała wyłącznie ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim wymagając aby przedmiotowe zezwolenie jako przesłanka utraty obywatelstwa polskiego miało charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa.

Tym samym uchwała nr 5/58 wbrew twierdzeniom organu II instancji nie może być traktowana jako akt stosowania prawa stanowiący generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w ramach uproszczonej procedury emigracyjnej.

Wniosek rodziców skarżących mógłby skutkować utratą obywatelstwa polskiego także wobec niej jedynie wówczas gdyby objęty został wnioskiem Prezesa Rady Ministrów inicjującym wydanie uchwały nr 5/58.

Zachowane dokumenty dotyczące ww. uchwały dowodzą iż sprawy te nie były indywidualnie rozważane, a zatem rodzice skarżących nie uzyskali zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na inne, pomimo złożonego wniosku.

Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 stycznia 2006 r., IV SA/Wa 1567/05.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie oraz podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko.

### **Uzasadnienie prawne**

Sąd zważył, co następuje:

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie. W ocenie sądu zaskarżona decyzja jest trafna tak gdy chodzi o jej formę jak i merytoryczną treść.

Jest oczywiste, że przedmiotowy stan faktyczny winien być oceniony przez pryzmat przepisów zawartych w ustawie z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25), jako że rodzice wnioskodawczyni wyjechali wspólnie z nią do Izraela w latach 50. występując uprzednio do Rady Państwa z podaniami o zezwolenie na zmianę obywatelstwa na izraelskie. Podania te noszą datę 26 stycznia 1956 r. i 26 stycznia 1957 r. Bezsporne jest również to że skarżąca nabyła obywatelstwo państwa Izrael w dniu 25 kwietnia 1957 r.

Artykuł 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25) stanowił, że obywatel polski może nabyć obywatelstwo obce jedynie po uzyskaniu zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa, zaś ust. 5 tegoż artykułu przewidywał, że nabycie obywatelstwa obcego pociąga za sobą stratę obywatelstwa polskiego. Kluczowa w sprawie jest więc odpowiedź na pytanie czy rodzice skarżącej uzyskali zezwolenie na zmianę obywatelstwa w rozumieniu art. 11 ust. 1 powołanej ustawy. Ta ostatnia kwestia budzi kontrowersje tak w teorii jak i w praktyce prawa administracyjnego.

W ocenie składu orzekającego w przedmiotowej sprawie takim zezwoleniem była uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r.

Z jej treści wynika, że została podjęta na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, a jej adresatem były osoby które opuściły bądź opuszczają obszar PRL udając się na pobyt stały do państwa Izrael i złożyły lub złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego.

Krąg tych osób nie został określony z imienia i nazwiska co oznacza, iż zezwolenie nie musiało mieć charakteru indywidualnego. W każdym razie wymóg indywidualności zezwolenia nie wynika ani z treści ww. uchwały Rady Państwa, ani też z treści przepisów wówczas obowiązującej ustawy o obywatelstwie.

W ocenie sądu odwołanie się w uchwale nr 5/58 do przepisu art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o obywatelstwie, który znajdował się w rozdziale czwartym tejże ustawy traktującym o postępowaniu nie może być analizowane w oderwaniu od przepisów rozdziału trzeciego, które dotyczyły utraty obywatelstwa polskiego.

Prowadzi to do wniosku, iż de iure czym innym była utrata obywatelstwa, a czym innym jego pozbawienie, które ogłaszano w Monitorze Polskim (art. 13 ust. 2).

Procedura wszczynana przez osoby zainteresowane opuszczeniem Polski i wyjazdem na stałe do Izraela kończyła się utratą obywatelstwa o ile osoby te występowały ze stosownymi podaniami do Rady Państwa. W niniejszej sprawie stosowne podania rodzice skarżącej złożyli w dniu 26 stycznia 1956 r. i 26 stycznia 1957 r. Nie oznacza to jednak, iż uchwała Rady Państwa nr 5/58 nie miała do nich zastosowania. Jak już bowiem nadmieniono wyżej była ona adresowana do osób, które złożyły lub złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego.

Powyzsza teza jest uprawniona ze względu na treść wniosku Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1957 r., kierowanego do Rady Państwa, w którym powołując się na art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim wnosi on o powzięcie uchwały w sprawie ogólnego udzielenia obywatelom polskim, którzy opuścili względnie opuszczają teren PRL udając się na pobyt stały do państwa Izrael - zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

W następstwie tego właśnie wniosku została podjęta uchwała nr 5/58, a jej treść w sposób

nieznaczny odbiega od projektu jaki zaproponował Prezes Rady Ministrów. Wniosek Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1957 r. był więc wnioskiem o którym mowa w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, a z jego treści wynika, że podobnie jak uchwała Rady Państwa nr 5/58 miał on charakter generalny w tym sensie, że nie wymieniał z imienia i nazwiska osób, których dotyczył.

Godne podkreślenia jest również to że w dyskusji na projektem uchwały nr 5/58 podano liczby osób które opuściły Polskę i udały się do państwa Izrael w poszczególnych latach z rozróżnieniem tych, którzy wyjechali na podstawie dokumentu podróży nie personalizując przy tym wskazanych danych. Także więc na tym etapie postępowania poprzedzającego podjęcie ww. uchwały nie czyniono choćby sugestii, że zezwolenia na zmianę obywatelstwa powinny mieć precyzyjnie określonych adresatów, tj. adresatów wymienionych z imienia i nazwiska. Nikt nie rozważał również tego aby zróżnicować sytuację prawną tych osób które wyjadą przed podjęciem uchwały której treść dyskutowano, oraz tych które ewentualnie zdecydują się na wyjazd po jej podjęciu.

Sąd podziela stanowisko organu także w kwestii obowiązku publikacji uchwały nr 5/58. W tej materii obowiązywała wówczas ustawa z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" (Dz. U. Nr 58, poz. 524). Artykuł 2 ust. 2 tej ustawy przewidywał, że ogłoszenie w Monitorze Polskim m.in. uchwał Rady Państwa następuje gdy jest przewidziane w obowiązującym przepisie, lub w ogłoszonym akcie prawnym, albo gdy uzna je za wskazane władza lub urząd który wydał akt prawny.

Żaden obowiązujący wówczas przepis prawa ani także uchwała nr 5/58, ani wreszcie Rada Państwa, która ów akt stosowania prawa wydała nie przewidywała konieczności, czy wręcz nawet potrzeby publikacji tejże uchwały.

Z powyższych względów sąd w składzie rozpoznającym przedmiotową sprawę nie podziela tej linii orzecznictwa która forsuje tezę o konieczności indywidualnych zezwoleń na zmianę obywatelstwa, a uchwałę nr 5/58 traktuje jako sprzeczną z ustawą z dnia 5 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, ewentualnie uzależnia możliwość jej stosowania od daty złożenia przez zainteresowanych do Rady Państwa próśb (podań) o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego.

Podstawą rozstrzygnięcia sądu jest przepis art. 151 u.p.p.s.a.