

## **IV SA/Wa 2107/06 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

LEX nr 343261

### **Wyrok**

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

**z dnia 23 stycznia 2007 r.**

**IV SA/Wa 2107/06**

### **UZASADNIENIE**

#### **Skład orzekający**

Przewodniczący: sędzia WSA Jarosław Stopczyński (spr.).

Sędziowie WSA: Grzegorz Czerwiński, asesor Marta Laskowska.

Protokolant: Dorota Kozub.

#### **Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 stycznia 2007 r. sprawy ze skargi Josepha W. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 29 września 2006 r. nr (...) w przedmiocie odmowy wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego - skargę oddala.

#### **Uzasadnienie faktyczne**

Decyzją z dnia 29 września 2006 r. Nr (...) Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. po rozpatrzeniu odwołania Josepha W. utrzymał w mocy decyzję Wojewody D. z dnia 28 lipca 2006 r. Nr (...) w przedmiocie odmowy wydania dokumentu stwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego. W uzasadnieniu decyzji organ odwoławczy stwierdził, iż przedmiotowa odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego wynika z faktu utraty obywatelstwa polskiego w związku z wyjazdem z Polski. W sprawie ustalono bowiem, że Joseph W., urodzony w dniu 15 lipca 1949 r. w D., będący wcześniej obywatelem polskim, wraz z rodzicami wyjechał na stałe do Izraela. Uprzednio w dniu 18 kwietnia 1957 r. jego rodzice wystąpili do Rady Państwa o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem na stałe do Państwa Izrael. Otrzymali oni dokumenty podróży i małoletni wówczas Joseph W. został wpisany do dokumentu podróży matki Bronisławy W., z domu M. Organ II instancji wskazał, iż Joseph W. w dniu 17 czerwca 1957 r. nabył obywatelstwo izraelskie. Zdaniem organu odwoławczego, spełniony został wymagany warunek zmiany obywatelstwa, jakim było uzyskanie zezwolenia w tym zakresie, gdyż zostało ono wyrażone uchwałą Rady Państwa Nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do Izraela (niepubl.). Udzielone wspomnianą uchwałą zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie rozciągało się również na dzieci pozostające pod władzą rodzicielską osób, które opuściły lub opuszczają obszar Polski udając się na stały pobyt do państwa Izrael, i które opuściły obszar Polski wraz z rodzicami.

Organ odwoławczy podkreślił, iż Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r. przyznawała Radzie Państwa oprócz kompetencji określonych w art. 25 ust. 1 pkt 11 również inne funkcje, przewidziane dla niej w Konstytucji lub przekazane jej przez ustawy. Do tych ostatnich należało uprawnienie do decydowania w sprawach nadania i utraty obywatelstwa polskiego, które Rada Państwa uzyskała na mocy art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim. Skoro ustawa z 1951 r. o obywatelstwie polskim nie precyzowała trybu i formy udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa, to zdaniem organu II instancji uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. Nr 5/58, wydana na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael - dawała generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie tym obywatelom polskim, którzy: 1) opuścili lub opuszczą obszar Polski udając się na stały pobyt do państwa Izrael; 2) złożyli lub złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Rada Państwa podjęła przedmiotową uchwałę zgodnie z obowiązującym wówczas porządkiem prawnym. Zatem 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. W związku z powyższym, w ocenie organu II instancji, zachodziły przesłanki utraty obywatelstwa polskiego przez Josepha W., o których mowa w art. 11 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25, zwanej dalej u.o.o.p.) w zw. z art. 11 ust. 2 u.o.o.p.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na powyższe rozstrzygnięcie Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców złożył Joseph W. wnosząc o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji oraz decyzji Wojewody D. z dnia 28 lipca 2006 r. i przekazanie sprawy organowi I instancji do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu skargi podniesiono w szczególności, iż uchwała Rady Państwa Nr 5/58 nie miała mocy aktu prawnego o charakterze generalnym. Zasady i tryb załatwiania spraw o zezwolenie na zmianę obywatelstwa określała bowiem ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim i wymagała ona, aby przedmiotowe zezwolenie, jako przesłanka utraty obywatelstwa polskiego, miało charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa. Strona skarżąca podniosła nadto, iż przedmiotowa uchwała 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. W odpowiedzi na skargę Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców wniósł o jej oddalenie odwołując się do argumentacji zawartej w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

### **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Skarga nie jest zasadna, nie stwierdzono bowiem, aby zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem prawa.

Bezsporne jest, iż stan faktyczny w sprawie będącej przedmiotem niniejszego rozpoznania winien być oceniony w świetle przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie

polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25).

Stosownie do dyspozycji art. 11 ust. 1 u.o.o.p. obywatel polski mógł 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 utratę obywatelstwa polskiego. Kluczowa w sprawie jest więc odpowiedź na pytanie, czy rodzice skarżącego uzyskali zezwolenie na zmianę obywatelstwa w rozumieniu art. 11 ust. 1 powołanej ustawy. Ta ostatnia kwestia w judykaturze budzi kontrowersje.

W ocenie składu orzekającego w przedmiotowej sprawie, takim zezwoleniem była uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. Nr 5/58 w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael.

Z treści wspomnianej uchwały wynika bowiem, że została ona podjęta na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 u.o.o.p., 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 przedmiotowe zezwolenie nie musiało mieć charakteru indywidualnego. W każdym razie, wymóg indywidualności zezwolenia nie wynika ani z treści powołanej uchwały Rady Państwa, ani też z brzmienia przepisów wówczas obowiązującej ustawy o obywatelstwie.

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 skarżącego złożyli w dniu 18 kwietnia 1957 r.

Podkreślić również należy, iż właściwej rangi akty normatywne, obowiązujące na dzień wydania uchwały Rady Państwa nr 5/58, stosunkowo skąpo i lakonicznie regulowały zasady funkcjonowania tego organu władzy państwowej. W świetle doktryny Rada Państwa była samodzielnym, naczelnym organem władzy państwowej i podlegała w całej swojej działalności Sejmowi. Jej funkcjonowanie opierało się na zasadzie kolegalności. Sposób działania Rady Państwa był określony w regulaminie, który był uchwalany po każdorazowym wyborze nowej Rady (tak też J. Stembrowicz "Rada Państwa w systemie organów PRL", Warszawa 1968).

Z samej Konstytucji z 1952 r. wynikało, iż Rada Państwa wykonywała między innymi funkcje przekazane jej z mocy ustaw oraz działała na zasadzie kolegalności - art. 25 ust. 1 pkt 11 i ust. 3. Z mocy ustawy Rada Państwa zaliczona była do naczelnych organów władzy państwowej (rozdział 3 Konstytucji), nie zaś do organów administracji (rozdział 4). Z kolei obowiązująca wówczas ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 roku dopuszczała nabycie obcego obywatelstwa jedynie po uzyskaniu zezwolenia władzy polskiej oraz wskazywała Radę Państwa, jako właściwą do orzekania w tym przedmiocie - art. 11 ust. 1 i art. 13 u.o.o.p. Wskazane wyżej przepisy nie stanowiły wszakże jednoznacznie, iż orzeczenie dotyczące zezwolenia musi mieć charakter aktu indywidualnego. Sąd orzekający w niniejszej sprawie w pełni podziela stanowisko w kwestii form prawnych wydawania przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa, wyrażone w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 1985 r. sygn. III SA. 404/85, (opubl. ONSA z 1985 nr I, poz. 23), w którym stwierdzono, iż przepisy postępowania administracyjnego nie

miały zastosowania przed organami władzy państwowej, do których należała Rada Państwa. Wobec powyższych uwarunkowań, Sąd uznał za trafne stanowisko, iż uchwała Rady Państwa nr 5/58 stanowiła "generalny akt stosowania prawa" wydany przez Radę Państwa w zakresie przysługujących jej kompetencji. Akt ten stanowił generalne, pod względem podmiotowym, zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego przez osoby, które opuszczały Polskę, w celu wyjazdu na stałe do Izraela, o ile wyraziły one chęć zmiany obywatelstwa.

Sąd miał przy tym na względzie treść wniosku Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1957 r. Nr D.III/4/70/57 - kierowanego do Rady Państwa, w którym powołując się na art. 13 ust. 2 u.o.o.p. wnosi on o podjęcie uchwały w sprawie ogólnego udzielenia obywatelom polskim, którzy opuścili względnie opuszczą teren PRL udając się na pobyt stały do państwa Izrael -zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

W następstwie tego właśnie wniosku została podjęta omawiana uchwała Nr 5/58, a jej treść jedynie nieznacznie odbiega od projektu, jaki zaproponował Prezes Rady Ministrów.

Wniosek Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1957 r. był zatem wnioskiem, o którym mowa w art. 13 ust. 2 u.o.o.p., 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 nad projektem uchwały Nr 5/58 jeden z Wiceministrów podał 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 przedmiotowej uchwały - nie czyniono choćby sugestii, że zezwolenia na zmianę obywatelstwa powinny mieć precyzyjnie określonych adresatów, to jest adresatów wymienionych z imienia i nazwiska. Nadto, nie rozważano 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.

Z powyższych względów, Sąd - w składzie rozpoznającym przedmiotową sprawę - nie podziela tej linii orzecznictwa, która stawia tezę o konieczności indywidualnych zezwoleń na zmianę obywatelstwa, a uchwałę Rady Państwa 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.

Rozważając zakres skutków prawnych, które zaszły w następstwie - uchwały Rady Państwa nr 5/58, w innych realiach systemowych i ustrojowych (w 1959 roku), nie można posługiwać się wprost standardami państwa praworządnego i stosowanymi obecnie standardami dokonywania wykładni przepisów. Przyjęcie takiego wyłącznie kryterium interpretacyjnego prowadziłoby bowiem niechybnie do wniosku, iż jeśli nie cała, to w każdym razie znaczna część przepisów tworzących ówczesny porządek prawny - była *de iure* bezprawiem, którego to wniosku nie sposób dzisiaj akceptować. Chodzi wszak o ocenę skutków stanów prawnych, które nastąpiły ówczesnie wskutek występujących wówczas zdarzeń. Nie chodzi natomiast o ocenę, jakie skutki prawne wywołałoby funkcjonowanie uchwały obecnie. W ocenie Sądu, przyjęcie, iż w sprawie wyrażenia zgody na zmianę obywatelstwa nie było konieczne

wydawanie przez Radę Państwa rozstrzygnięcia imiennie skierowanego do składającego wniosek w tym przedmiocie, nie narusza w istocie praw zainteresowanych, o ile faktycznie złożyli oni wniosek w tej sprawie.

Mając na względzie powyższe, Sąd na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) orzekł jak sentencji.