

**IV SA/Wa 2450/06 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

LEX nr 323857

**Wyrok**

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

**z dnia 5 lutego 2007 r.**

**IV SA/Wa 2450/06**

**UZASADNIENIE**

**Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia WSA Małgorzata Miron (spr.).

Sędziowie WSA: Grzegorz Czerwiński, asesor Marta Laskowska.

Protokolant: Katarzyna Tomiło.

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 lutego 2007 r. sprawy ze skargi Yafima F. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 22 września 2006 r., nr (...) w przedmiocie odmowy wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego:

I. uchyla zaskarżoną decyzję i utrzymaną nią w mocy decyzję organu pierwszej instancji;

II. zasądza od Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców na rzecz skarżącego Yafima F. kwotę 340 zł (trzysta czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

**Uzasadnienie faktyczne**

Decyzją z dnia 22 września 2006 r., nr (...) Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców utrzymał w mocy decyzję Wojewody D. z dnia 12 września 2005 r., nr (...), którą odmówiono wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego przez Yafima F., poprzednio Jofim A., ur. 28 września 1951 r. w miejscowości R., syna Józefa i Rywy, zam. przed wyjazdem z L.

Wojewoda D. w uzasadnieniu swojej decyzji wskazał, iż w toku postępowania administracyjnego ustalono, że Yafim F., poprzednio Jofim F. do dnia 4 sierpnia 1960 r. zameldowany był wraz z rodzicami w L. przy ul. Z. W dniu 31 maja 1960 r. rodzice wnioskodawcy złożyli wnioski o udzielenie zezwolenia na wyjazd stały do Izraela, uzyskali w następstwie stosowne dokumenty podróży. Yafim F. został wpisany do dokumentu podróży matki serii (...) wystawionego dnia 14 czerwca 1960 r. na wyjazd stały do Izraela z datą ważności do dnia 14 września 1960 r. Wojewoda stwierdził, iż wnioskodawca po przyjeździe do Izraela nabył obywatelstwo izraelskie i utracił obywatelstwo polskie. Wobec powyższego organ I instancji uznał, iż wnioskodawca spełnił 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.).

Utrzymując w mocy opisaną wyżej decyzję Wojewody D., organ odwoławczy podniósł, że 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.

Ustalając stan faktyczny stwierdzono, iż Yafim F. urodził się jako Jofim F., syn Józefa i Rywy, w dniu 28 września 1951 r. w miejscowości R. na terytorium byłego ZSRR. Rodzina wnioskodawcy repatriowała się do Polski w 1958 r. i osiedliła w L. Rodzice wnioskodawcy po wystąpieniu w 1960 r. do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem na stałe do Państwa Izrael, otrzymali dokumenty podróży z datą ważności do dnia 14 września 1960 r. Wnioskodawca, wówczas małoletni, został wpisany do dokumentu podróży matki. W dniu 22 sierpnia 1960 r. nabył obywatelstwo izraelskie.

Zgodnie z art. 11 powołanej ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim, 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. Wobec powyższego organ odwoławczy uznał, iż Józef i Rywa F. uzyskali zezwolenie - uchwałą Rady Państwa nr 5/58 - na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, które rozciągało się na małoletniego wówczas Jofima.

Skargę na wskazaną wyżej decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniósł Yafim F. reprezentowany przez pełnomocnika wnosząc o jej uchylenie. Zaskarżonej decyzji zarzucono naruszenie prawa polegające na przyjęciu, że uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa skutkujące z mocy art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. utratą obywatelstwa polskiego przez wnioskodawcę.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, iż zgodnie ze stanowiskiem sądów administracyjnych przywołana uchwała nie miała mocy aktu prawnego o charakterze generalnym. Rada Państwa nigdy nie posiadała uprawnienia do uchwalania powszechnie obowiązującego prawa. Zgodnie z Konstytucją PRL z dnia 22 lipca 1952 r. kompetencja ta przysługiwała wyłącznie Sejmowi. Rada Państwa była obok Sejmu naczelnym organem władzy państwowej o uprawnieniach ściśle określonych w art. 25 Konstytucji PRL. Do tych kompetencji należało również uprawnienie do orzekania w przedmiocie nadania i utraty obywatelstwa polskiego. Przy czym orzeczenie Rady Państwa o utracie obywatelstwa polskiego następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Ani Konstytucja PRL ani ówczesnie obowiązująca ustawa o obywatelstwie polskim nie przewidywała dla Rady Państwa upoważnienia do wydawania aktów normatywnych o charakterze generalnym regulujących kwestie obywatelstwa polskiego. Zatem w kwestii obywatelstwa polskiego Rada Państwa pełniła jedynie rolę organu stosującego prawo kierując się trybem i przesłankami wynikającymi z Konstytucji oraz ustawy.

Nadto w skardze wskazano, iż uchwała Rady Państwa nr 5/58 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. Osoba objęta zezwoleniem powinna zostać także wskazana we wniosku Prezesa Rady Ministrów skierowanego do Rady Państwa, o którym mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim 1951 r. Ustawa określała bowiem organ uprawniony do złożenia wniosku do Rady Państwa i organ właściwy do zezwolenia na zmianę obywatelstwa oraz wprowadzała zasadę, że postępowanie wszczyna podanie (wniosek) obywatela polskiego.

W odpowiedzi na skargę Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców wniósł o jej oddalenie podtrzymując argumentację zawartą w zaskarżonej decyzji.

### **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Upewnienia 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.).

Mając na uwadze powyższe uregulowania sąd doszedł do przekonania, iż skarga ma usprawiedliwione podstawy co skutkowało uchyleniem zaskarżonej decyzji i utrzymaniem nią w mocy 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 wątpienia Yafim F. nabył obywatelstwo państwa Izrael. Jednakże kwestia skutecznego uzyskania zgody przez skarżącego 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 [zob. Jagielski, Obywatelstwo polskie, Warszawa 1998, s. 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 [zob. W. Ramus, Instytucje prawa o obywatelstwie polskim, Warszawa 1980, s. 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 dnia 17 września 2001 r., sygn. akt III RN 56/01, OSNP 2002, nr 13, poz. 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 w stosunku do Yafima F. nie zostały spełnione przesłanki określone w art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. skutkujące utratą przez niego obywatelstwa polskiego. Jak bowiem wynika z niekwestionowanych ustaleń organu rodzice skarżącego złożyli podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w dniu 31 maja 1960 r., a zatem po podjęciu przez Radę Państwa uchwały nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. Zatem należało uznać, że organ błędnie przyjął, iż zezwolenie wynikające z przedmiotowej uchwały dotyczyło również rodziców skarżącego, a tym samym i skarżącego, z tej przyczyny, że w dacie podejmowania uchwały brak było wniosków osób zainteresowanych, tj. skarżącego i jego rodziców.

W stosunku do podań rodziców skarżącego uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. mogła stanowić jedynie zapowiedź udzielenia zainteresowanym zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

W tym stanie rzeczy sąd uznał, że zaskarżona decyzja jak i poprzedzająca ją decyzja organu I instancji zostały wydane z naruszeniem przepisów prawa materialnego - art. 11 ustawy o obywatelstwie z 1951 r., a naruszenie to miało wpływ na treść rozstrzygnięcia a zatem należało je wyeliminować z obrotu prawnego.

W tym stanie rzeczy - na zasadzie art. 145 § 1 pkt 1a oraz 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.