

**IV SA/Wa 2418/06 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

LEX nr 323861

**Wyrok**

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

**z dnia 26 lutego 2007 r.**

**IV SA/Wa 2418/06**

**UZASADNIENIE**

**Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia WSA Krystyna Napiórkowska.

Sędziowie WSA: Alina Balicka, Wanda Zielińska-Baran (spr.).

Protokolant: Katarzyna Tomiło.

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 lutego 2007 r. sprawy ze skargi Rolanda P. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 18 października 2006 r., nr (...) w przedmiocie odmowy poświadczenia posiadania obywatelstwa polskiego:

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

II. zasądza od Prezesa Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców na rzecz skarżącego Rolanda P. kwotę 100 zł (sto złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

**Uzasadnienie faktyczne**

Decyzją z dnia 18 października 2006 r. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców po rozpatrzeniu odwołania Rolanda P., utrzymał w mocy decyzję Wojewody O. z dnia 22 września 2005 r. odmawiającą Rolandowi P. poświadczenia obywatelstwa polskiego.

W uzasadnieniu decyzji wskazano, że w dniu 4 marca 2005 r. Roland P. złożył w Wydziale Spraw Obywatelskich i Migracji Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w O. wniosek o wydania poświadczenia posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego. Po rozpoznaniu niniejszego wniosku Wojewoda O. odmówił wnioskodawcy poświadczenia obywatelstwa polskiego.

Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, po rozpoznaniu odwołania od decyzji Wojewody O., uzasadniając motywy swojego rozstrzygnięcia wskazał, że zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, 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 i jest w istocie swego oświadczeniem właściwego organu, tj. wojewody, z którego wynika, że według jego oceny stanu faktycznego i prawnego osoba zainteresowana posiada lub nie

obywatelstwo polskie. Ustalenia podstawy nabycia i utraty obywatelstwa polskiego odbywa się w oparciu o przepisy obowiązujące w chwili zdarzenia lub czynności, na skutek których nastąpiło nabycie lub utrata obywatelstwa z mocy prawa lub na podstawie decyzji właściwego organu.

W trakcie postępowania przed organami obu instancji ustalono, że Roland P., syn Henryka i Krystyny, z domu J., urodził się jako obywatel polski w dniu 10 grudnia 1963 r. w D. W 1976 r. wyjechał wraz z rodzicami na pobyt stały do RFN. Był wpisany do dokumentu podróży matki, z prawem do jednokrotnego przekraczania granicy. Przed wyjazdem z Polski rodzice zainteresowanego wystąpili w dniu 26 sierpnia 1976 r. do Rady Państwa z wnioskiem o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na niemieckie dla siebie, oraz swojego, małoletniego wówczas, syna Rolanda, w związku z wyjazdem na stałe do Niemiec. Podstawą prawną wydania dokumentu podróży była uchwała Rady Państwa nr 37/56 z dnia 16 maja 1956 r. o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim. Po przyjeździe do Niemiec wnioskodawca, wraz z rodzicami, nabył obywatelstwo niemieckie. Obecnie legitymuje się niemieckim dowodem osobistym.

Zgodnie z przepisem art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu Zainteresowanego na pobyt stały do Niemiec, obywatel polski tracił obywatelstwo, jeżeli spełnione zostały jednocześnie dwa warunki, którymi były:

1. uzyskanie zezwolenia właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa polskiego, oraz
2. nabycie obywatelstwa obcego.

Jednocześnie przepis ust. 2 cyt. art. 13 stwierdzał, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone rodzicom rozciąga się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską. W przedmiotowej sprawie nie budzi wątpliwości, że wnioskodawca oraz jego rodzice nabyli obywatelstwo niemieckie. Najistotniejszą zatem kwestią w postępowaniu przed organami administracji było ustalenie, czy rodzice małoletniego wówczas wnioskodawcy uzyskali ze skutkiem prawnym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, na obywatelstwo niemieckie, dla siebie i syna, wydane przez właściwy organ polski, którym - zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim, była Rada Państwa.

Zgodnie z przepisami rozdziału 2 Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r., Rada Państwa była samodzielnym naczelnym organem władzy państwowej i podlegała w całej swojej działalności Sejmowi. Jej działalność opierała się na zasadzie kolegialności. Sposób działania Rady Państwa określany był w regulaminie, który był uchwalany po każdorazowym wyborze nowej Rady. Rada Państwa posiadała kompetencje władcze i prawotwórcze. Zgodnie z poglądami nauki prawa oraz orzecznictwem (np. wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 1985 r., sygn. akt III SA 404/85) ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego nie miał zastosowania w postępowaniu przed Radą Państwa. Przepisy k.p.a. dotyczyły postępowań w sprawach administracyjnych prowadzonych przez organy administracji państwowej, a Rada Państwa - wraz z Sejmem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej - nie była takim organem (rozdział 3 Konstytucji PRL). Konstytucja PRL stanowiła, że Rada Państwa oprócz kompetencji określonych w art. 25 ust. 1 pkt 11, może wykonywać 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. 16 ust. 1 cyt. ustawy z 1962 r. o obywatelstwie polskim.

Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców zwrócił uwagę w uzasadnieniu swojej decyzji, iż przepisy ustawy, w tym w szczególności przepis art. 16, w którym uregulowane zostały zasady postępowania, nie precyzował trybu i formy udzielania przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Ustawa nie określała, jaki charakter miało mieć owo zezwolenie - czy miało to być akt indywidualny, czy też zezwolenie to mogło mieć, charakter generalny. Zezwoleniem na zmianę obywatelstwa polskiego na niemieckie była niepublikowana, wydana na podstawie cyt. art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim, uchwała Rady Państwa nr 37/56 z dnia 16 maja 1956 r., w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim. Uchwała ta, uchylona uchwałą nr 26/84 Rady Państwa z dnia 8 marca 1984 r., była aktem o szczególnym charakterze. Była ona generalnym, pod względem podmiotowym zezwoleniem na zmianę obywatelstwa polskiego osobom, które opuściły obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jako repatrianci niemieccy i złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. W ocenie organu odwoławczego powyższą uchwałę należy uznać za generalny akt stosowania prawa, który miał za zadanie uproszczenie procedury repatriacyjnej w stosunku do osób starających się na zmianę obywatelstwa. Na podstawie powołanej uchwały nie były wydawane indywidualne zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Osobom, które deklarowały i udokumentowały narodowość niemiecką wydawano dokumenty podróży. Dokument taki uprawniał do opuszczenia terytorium Polski, a obywatel mógł lub nie skorzystać z takiego dokumentu. Dokumenty podróży wydawane były przez organy paszportowe, czyli organy administracji rządowej, związane w tym zakresie uchwałą Rady Państwa i mogły go uzyskać osoby, do których skierowana była uchwała Rady Państwa nr 37/56, a więc osoby, które uzyskały zezwolenie na zmianę obywatelstwa.

W tej sytuacji Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców uznał, że odmowa poświadczenia posiadania obywatelstwa polskiego była uzasadniona ponieważ rodzice wnioskodawcy i w związku z tym również on sam spełnili wszystkie przesłanki zawarte w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 2006 r. skutkujące utratą obywatelstwa polskiego. Na powyższą decyzję skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego wniósł Roland P. W uzasadnieniu skargi podniósł, że urodził się jako obywatel polski i nigdy nie zrzekł się tego obywatelstwa, a gdy jego rodzice wystąpili z wnioskiem o zmianę obywatelstwa miał 13 lat. Nie miał wówczas świadomości, że może utracić obywatelstwo polskie, a zawsze czuł się Polakiem. W jego ocenie zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, jako przesłanka utraty obywatelstwa polskiego na podstawie art. 13 ust. 1 w związku art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim musiało mieć charakter indywidualnego i skierowane do określonego adresata aktu Rady Państwa, którego nie zastępowała generalna uchwała Rady Państwa. Wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji i zasądzenie kosztów postępowania sądowego.

W odpowiedzi na skargę Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców podtrzymał swoje stanowisko i argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, wnosząc o oddalenie skargi.

## Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, pod względem zgodności z prawem.

Rozpoznając skargę w świetle powołanych wyżej kryteriów należy uznać, że zasługuje ona na uwzględnienia, co prowadzi do uchylenia zaskarżonej decyzji i utrzymanej nią w mocy decyzji organu pierwszej instancji.

Należy wyjaśnić, że specyfika spraw w przedmiocie obywatelstwa polega na tym, że wniosek skierowany do właściwego organu rozpoznawany jest w świetle przepisów obowiązujących w dacie jego złożenia i orzekania przez organy, jednakże z uwzględnieniem stanu prawnego istniejącego w chwili zdarzenia mającego bądź też mogącego mieć wpływ na status obywatelstwa.

Jak wynika z akt sprawy rodzice skarżącego wystąpili do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa dla siebie i małoletniego wówczas Rolanda, w związku z wyjazdem na stałe do RFN i w 1976 r. otrzymali dokumenty podróży (małoletni wówczas Roland został wpisany do dokumentu podróży matki) jako osoby deklarujące zamiar wyjazdu na stałe do Niemiec. Oznacza to, iż w kwestiach oceny posiadania przez skarżącego obywatelstwa polskiego właściwe będą przepisy ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 28, poz. 353 z późn. zm.) pod rządami której podejmowane były wszystkie istotne w sprawie czynności. Przedmiotowa ustawa, przewiduje utratę obywatelstwa polskiego:

- z mocy prawa przez nabycie obywatelstwa obcego po uzyskaniu zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego,
- w drodze oświadczenia osoby do tego uprawnionej i przyjęcia takiego oświadczenia przez właściwy organ w formie decyzji,
- na mocy decyzji o pozbawieniu obywatelstwa polskiego.

Przesłankami utraty obywatelstwa w trybie określonym cytowanymi wyżej przepisami były następujące: po pierwsze - złożenie przez zainteresowanego wniosku o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, po drugie - zezwolenie właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa, przy czym o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego orzekała Rada Państwa na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, po trzecie - nabycie obywatelstwa obcego. W odniesieniu do rodziców wnioskodawcy i tym samym w stosunku do niego, zostały spełnione tylko dwie z wymienionych przesłanek - pierwsza i ostatnia. Nie została natomiast spełniona przesłanka w postaci wydania przez Radę Państwa indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Art. 13 cyt. ustawy stanowi zasadę generalną, że, z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, obywatel polski może nabyć obywatelstwo obce jedynie po uprzednim zezwoleniu właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa. Dopiero wówczas nabycie obywatelstwa obcego pociąga za sobą utratę obywatelstwa polskiego. Powołany art. 13 ust. 1 nie mógł stanowić w świetle ustawodawstwa innego państwa zakazu nabycia jego obywatelstwa przez obywatela polskiego, lecz oznaczał, że osoba, która nabyła obywatelstwo obce bez takiego zezwolenia, nie traciła obywatelstwa polskiego i nie może być w świetle prawa polskiego uznawana za

obywatela obcego [zob. W. Ramus, Instytucje prawa o obywatelstwie polskim, PWN 1980, s. 247 i 249].

Zgodnie z treścią art. 16 ust. 1 ww. ustawy - o nadaniu, zezwoleniu na zmianę i pozbawieniu obywatelstwa polskiego orzekała Rada Państwa. Ustawa stanowiąc zasadę generalną, że nabycie obywatelstwa obcego przez obywatela polskiego może nastąpić jedynie za zezwoleniem właściwego organu polskiego, dopuszczała jednak pewne wyjątki. Dotyczy to przypadku utraty obywatelstwa polskiego na skutek wyboru dla dziecka obywatelstwa obcego (art. 6 ust. 1 i 2) oraz złożenia odpowiedniego oświadczenia przez kobietę i przyjęcia takiego oświadczenia przez właściwy organ polski w formie decyzji (art. 14).

W niniejszej sprawie organ odwoławczy stwierdził, że skarżący (w związku z utratą obywatelstwa przez rodziców) utracił obywatelstwo polskie na podstawie aktu szczególnego jakim była obowiązująca do 1984 r. uchwała Rady Państwa nr 37/56 z dnia 15 maja 1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim. Rada Państwa jako upoważnienie do wydania uchwały nr 37/56 powołała art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25).

Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim w art. 20 stanowi, że traci moc ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25), co jest równoznaczne z utratą mocy obowiązującej aktów wykonawczych. Utrata mocy obowiązującej przez dany akt wykonawczy następuje z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej ustawę upoważniającą, w tym przypadku miało to miejsce po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. Powyższa zasada jest niesporną regułą doktrynalną i nakazuje za nieobowiązujący uważać akt wykonawczy, jeżeli uchylono ustawę udzielającą upoważnienie do jego wydania [zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, Zasady techniki prawodawczej - Komentarz).

Błędny jest zatem pogląd organu odwoławczego, że uchwała Rady Państwa nr 37/56 stanowi szczególne uregulowanie prawne, które niezależnie od treści uregulowań ustawowych normuje instytucję utraty obywatelstwa polskiego. Uchwała ta wydana została jako akt wykonawczy, powołując upoważnienie ustawowe z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r., zakończyła więc swój byt prawny w dacie, gdy nowa ustawa o obywatelstwie polskim z dnia 15 lutego 1962 r. weszła w życie, wobec braku innych uregulowań zawartych w przepisach przejściowych tej ostatniej ustawy. Tak więc w dacie wszczęcia postępowania o zezwolenie na zmianę obywatelstwa przez rodziców skarżącego w 1976 r. akt ten już nie obowiązywał. Przepisy ustawy z 1962 r. nie przewidywały delegacji dla Rady Państwa do wydawania uchwały regulującej w sposób odmienny od trybu ustawowego kwestie utraty obywatelstwa polskiego. W związku z powyższym nie można uchwały Rady Państwa nr 37/56 z dnia 16 maja 1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim wydanej na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, która przewidywała generalne zezwolenie na zmianę obywatelstwa bez wydawania indywidualnych zezwoleń przez Radę Państwa traktować jako aktu konwalidującego brak indywidualnego zezwolenia w odniesieniu do wnioskodawcy starającego się o zezwolenie na zmianę obywatelstwa na podstawie art. 13 ust. 1 w związku z art. 16 ust. 1 ustawy z 1962 r. (zob. wyrok NSA z dnia 17 września 2001 r., sygn. akt III RN 50/01, OSNP 2002, nr 13, poz. 299).

Wniosek rodziców skarżącego (rozciągający się na małoletniego wówczas Rolanda) o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, jak wcześniej wspomniano, należy rozpatrzyć w myśl art. 13 ust. 1 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim. Zgodnie z tym przepisem uzyskanie zezwolenia Rady Państwa na zmianę obywatelstwa polskiego było warunkiem koniecznym do jego utraty. Dopiero wówczas bowiem nabycie obywatelstwa obcego pociągało za sobą utratę obywatelstwa polskiego. Jeżeli więc uchwała ta nie może stanowić w omawianym przypadku podstawy do uznania, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego zostało skutecznie udzielone, to organy administracji winny rozważyć, czy w myśl art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim - mogła nastąpić utrata obywatelstwa polskiego mimo nabycia obywatelstwa niemieckiego.

W konkluzji powyższych wywodów należy wskazać, iż organy orzekające w sprawie dokonały wadliwej wykładni przepisów ustawy z 1962 r., nietrafnie przyjmując, iż zezwolenie Rady Państwa, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i art. 16 ust. 1 ustawy mogło być wydane w każdej formie, tj. także w formie generalnego aktu administracyjnego - uchwały Rady Państwa z dnia 16 maja 1956 r. Błąd w wykładni wskazanych wyżej przepisów prawa materialnego pociągnął za sobą ich naruszenie poprzez przyjęcie, iż skarżący spełnił warunki do utraty obywatelstwa polskiego. Dlatego należało wyeliminować obie decyzje z obrotu prawnego.

Z tych względów na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) orzeczono jak w sentencji.

O zwrocie kosztów postępowania orzeczono na podstawie art. 200 cyt. ustawy.