

**IV SA/Wa 2338/07 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

LEX nr 2114344

**Wyrok**

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

**z dnia 8 stycznia 2008 r.**

**IV SA/Wa 2338/07**

**UZASADNIENIE**

**Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia WSA Jarosław Stopczyński.

Sędziowie WSA: Grzegorz Czerwiński (spr.), Asesor Agnieszka Łapieś-Rosińska.

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 stycznia 2008 r. sprawy ze skargi E. H. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 28 lutego 2007 r. nr DRO.II.506/7737/06/PO w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego:

**I.** uchyla zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji;

**II.** zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz skarżącego E. H. kwotę 574 (pięćset siedemdziesiąt cztery) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

**Uzasadnienie faktyczne**

Decyzją z dnia 21 października 2005 r., Nr SOM.III.5022/336/2005 Wojewoda Dolnośląski odmówił wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego przez E. (E.) H. ur. 12 lipca 1946 r. w D., syna A. i S.

W uzasadnieniu decyzji Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że w toku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego ustalono, że Pan E. (E.) H. wraz z rodzicami zameldowany był w D. przy ul. G. Ojciec A. H. ur. 19 lipca 1913 r. posiadał dowód osobisty serii nr OCD (...) wydany przez KPMO D., matka S. H. ur. 25 grudnia 1918 r. posiadała dowód osobisty serii nr OCD (...) wydany przez KPMO D.

W 1956 r. rodzice wnioskodawcy złożyli wnioski o udzielenie zezwolenia na wyjazd stały do Izraela. Jako osoby deklarujące zamiar wyjazdu na pobyt stały do Izraela i nabycie obywatelstwa tego państwa w dniu 24 kwietnia 1957 r. złożyli podania do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Zgodnie z pismem Oddziału Instytutu Pamięci Narodowej we Wrocławiu z dnia 4 października 2005 r. nr BU-Wr III-5543-996-(3)/05 wyjazd z kraju nastąpił na podstawie dokumentów podróży serii nr DA (...).

E. (E.) H. po przyjeździe do Izraela zgodnie z izraelskim prawem powrotu "law of return" nabył obywatelstwo izraelskie dnia 11 sierpnia 1957 r.

W związku z powyższymi ustaleniami ww. spełnił wszystkie warunki określone w uchwale

Nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael i utracił obywatelstwo polskie. Uchwała ta była wydana na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim. Dawała ona generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael obywatelom polskim którzy:

1. opuścili lub opuszczą obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, udając się na stały pobyt do Państwa Izrael,
2. złożyły lub złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego,
3. zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego rozciąga się na dzieci pozostające pod władzą rodzicielską rodziców, które opuszczą obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Od powyższej decyzji odwołanie złożył E. H. podnosząc zarzut, że w 1957 r. miał 11 lat i rodzice zdecydowali się wyjechać do Izraela na fali panującej wówczas w Polsce niekorzystnej atmosfery wobec osób pochodzenia żydowskiego. W celu otrzymania paszportu na wyjazd z Polski zostali skłonieni do podpisania jakichś dokumentów, których skutków do końca nie rozumieli. Jego ojciec był robotnikiem i nie był człowiekiem wykształconym. Do Izraela wyjechali w 1957 r., a prawo na podstawie którego Wojewoda Dolnośląski odmówił potwierdzenia zachowania przez niego obywatelstwa polskiego, zostało wydane w 1958 r. Ponieważ w czasie całego pobytu w Izraelu odwołujący się zawsze czuł się związany z Polską, którą traktował jako swoją pierwszą ojczyznę, używał języka polskiego, dlatego uważa, że ma prawo do zachowania obywatelstwa polskiego. W Izraelu ciężką pracą zdobył dobrą pozycję w biznesie i teraz zamierza w Polsce inwestować. Zdaniem odwołującego się jako obywatel Polski może być dla kraju osobą przydatną.

Decyzją z dnia 28 lutego 2007 r., Nr DRO.II.506/7737/06/PO Prezes Urzędu Do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców uchylił decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 21 października 2005 r. i odmówił stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez E. (E.) H.

W uzasadnieniu decyzji Prezes Urzędu Do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców stwierdził, 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 ma lub nie ma obywatelstwo polskie (wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2002 r. sygn. V SA 922/02). Analiza przepisu art. 17 ust. 4 cyt. ustawy wykazuje, że chodzi w niej o cztery sytuacje faktyczne, w odniesieniu do których właściwy wojewoda po pierwsze: stwierdza posiadanie obywatelstwa polskiego, po

drugie: stwierdza utratę obywatelstwa polskiego, po trzecie: odmawia stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego i po czwarte: odmawia stwierdzenia utraty obywatelstwa polskiego (wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 września 2004 r. sygn. 2 V SA 4112/03). Należy również zdaniem organu wyjaśnić, że 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 z mocy prawa lub decyzji właściwego organu.

Organ wskazał, że E. H. wystąpił z wnioskiem o wydanie poświadczenia obywatelstwa polskiego. Natomiast Wojewoda Dolnośląski decyzją odmówił wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 24 sierpnia 2006 r. stwierdził, że "Zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 z późn. zm.), przyjętym za podstawę do wydania decyzji w rozpatrywanej sprawie, posiadanie i utratę obywatelstwa polskiego stwierdza wojewoda; odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego lub jego utraty następuje w drodze decyzji administracyjnej. Przywołany przepis nie przewiduje wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie odmowy wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego, jak przyjęto w decyzji Wojewody Dolnośląskiego z dnia 8 sierpnia 2005 r., którą utrzymała w mocy zaskarżona decyzja z dnia 7 kwietnia 2006 r. W tym względzie, zaskarżona decyzja nie odpowiada treści wskazanego art. 17 ust. 4, mimo określenia w jej uzasadnieniu zakresu orzekania na podstawie tego przepisu."

W trakcie postępowania ustalono, że E. H. urodził się jako syn A. i S. z domu Szpic, obywateli polskich, w dniu 12 lipca 1947 r. w D. Rodzice wnioskodawcy wystąpili w dniu 24 kwietnia 1957 r. z podaniami do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, w związku z wyjazdem na stałe do państwa Izrael. Państwo A. i S. H. otrzymali - jako osoby deklarujące zamiar wyjazdu na pobyt stały do Izraela dokumenty podróży serii DA nr (...), małoletni wówczas E. został wpisany do dokumentu podróży jednego z nich. Po przyjeździe do Izraela wnioskodawca nabył w dniu 11 sierpnia 1957 r. obywatelstwo izraelskie. Obecnie mieszka w Izraelu.

Bezsprzeczne jest zdaniem organu, że wnioskodawca z mocy prawa przez urodzenie nabył w 1946 r. obywatelstwo polskie. Dla stwierdzenia zatem czy posiada obecnie obywatelstwo polskie - zgodnie z wyrażoną w art. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. zasadą ciągłości obywatelstwa polskiego - niezbędne jest ustalenie czy nie nastąpiły zdarzenia, które przerwałyby ciągłość posiadania obywatelstwa polskiego przez E. H. Mając na uwadze, że - jak ustalono w postępowaniu przed Wojewodą - rodzice wnioskodawcy w dniu 24 kwietnia 1957 r. wystąpili z podaniami do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem na stałe do państwa Izrael oraz że zainteresowany nabył w dniu 11 sierpnia 1957 r. obywatelstwo izraelskie - rozważyć należy jakie znaczenie dla posiadania obywatelstwa miało zaistnienie tych okoliczności.

Zasady nabycia i utraty obywatelstwa polskiego regulowała wówczas ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.). Zgodnie z art. 11 tejże ustawy, w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu zainteresowanego do Izraela, obywatel polski tracił obywatelstwo, jeżeli spełnione zostały jednocześnie dwa warunki,

którymi były:

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

Przepis art. 11 ust. 2 tej ustawy stwierdzał, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone rodzicom rozciąga się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską. W przedmiotowej sprawie zdaniem organu nie budzi wątpliwości, że wnioskodawca nabył obywatelstwo izraelskie po przybyciu do Izraela. Najistotniejszą zatem kwestią jest ustalenie, czy jego rodzice - A. i S. H. uzyskali ze skutkiem prawnym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie, które to zezwolenie rozciągnęło się na ich dziecko - małoletniego wówczas E.

Zgodnie z art. 13 przywołanej ustawy, o utracie obywatelstwa polskiego orzekła Rada Państwa. Rozdział 2 Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r., stwierdzał, iż Rada Państwa była samodzielnym naczelnym organem władzy państwowej i podlegała w całej swojej działalności Sejmowi. Jej działalność opierała się na zasadzie kolegiałności. 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 miała 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). Oznacza to, że do postępowań prowadzonych przez Radę Państwa nie stosowało się również przepisów rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym.

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 niewątpliwie uprawnienie do decydowania w sprawach nadania i utraty obywatelstwa polskiego, które Rada Państwa uzyskała na mocy art. 13 ust. 1 ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim.

Zważyć należy w ocenie organu, że ustawa z 1951 r. o obywatelstwie polskim, w tym w szczególności przepisy rozdziału 4, w którym uregulowane zostały zasady postępowania, nie precyzowały trybu i formy udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Ustawa nie określała, jaki charakter miało mieć owo zezwolenie - czy miał to być akt indywidualny, czy też zezwolenie to mogło mieć charakter generalny. W latach 1958-1984, Rada Państwa w ramach swych ustawowych uprawnień, przyjęła szczególne zasady postępowania w stosunku do osób, które deklarowały chęć wyjazdu na pobyt stały 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 - Józefa Cyrankiewicza - uchwałę Nr 5/58 w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały państwa Izrael. Uchwała ta obowiązywała do dnia 8 marca 1984 r., to jest do dnia uchylenia jej przez Radę Państwa. Uchwała ta dawała generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael obywatelom polskim, którzy:

1. opuścili lub opuszczają obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, udając się na stały pobyt do państwa Izrael,
2. złożyły lub złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego.

Jednocześnie udzielone przedmiotową uchwałą zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie rozciągało się na dzieci pozostające pod władzą rodzicielską osób określonych w pkt 1, które opuszczają obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wraz z rodzinami.

Uchwała ta nie była publikowana. Należy jednak zwrócić zdanem organu uwagę, że przepis art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" stwierdzał, że uchwały Rady Państwa ogłasza się w "Monitorze Polskim". Jednakże przepis ust. 2 tegoż artykułu stanowił wyraźnie, że ogłoszenie w "Monitorze Polskim" uchwał następuje, gdy jest przewidziane w obowiązującym przepisie lub w ogłaszanym akcie prawnym albo gdy uzna je za wskazane Rada Państwa. Przywołana wyżej ustawa z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, przepisem art. 13 ust. 3 wymagała aby w "Monitorze Polskim" ogłaszane były tylko orzeczenia o pozbawieniu obywatelstwa polskiego na podstawie art. 12 cyt. ustawy. Ogłoszenie zastępowało doręczenie. Tej samej zasady dotyczącej publikacji nie można stosować do zezwolenia na zmianę obywatelstwa, bo choć po zaistnieniu dodatkowych okoliczności, zezwolenie to prowadziło do utraty obywatelstwa, to jednak nie było znaku równości pomiędzy nim a orzeczeniem o pozbawieniu obywatelstwa. Były to dwie różne formy utraty obywatelstwa polskiego. Tak więc, w świetle przytoczonych przepisów, 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 nie musiała podlegać publikacji, ani też Rada Państwa nie była zobligowana do stosowania rozwiązań wynikających z rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, a w szczególności przepisów regulujących zasady doręczania pism.

Organ podniósł również, że ustawa z 1951 r. o obywatelstwie polskim nie zawierała regulacji dotyczących trybu i formy wydawania przez Radę Państwa zezwoleń na zmianę obywatelstwa polskiego na obce. Należy zatem przyjąć, iż dopuszczalny był każdy sposób udzielenia przez Radę Państwa takiego zezwolenia. Przywołana wyżej uchwała była aktem stosowania prawa i stanowiła generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael obywatelom polskim, którzy opuścili obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, udając się na stały pobyt do państwa Izrael i złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Należy w ocenie organu wyraźnie zaznaczyć, iż Rada Państwa uchwalając przedmiotową 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. Zezwoleniem tym była przywołana wyżej uchwała Rady Państwa Nr 5/58.

Organ wyjaśnił także, że omawiając problematykę zezwolenia na zmianę obywatelstwa, prof.

Walenty Ramus przywołując między innymi uchwałę Rady Państwa nr 5/58 stwierdza: "Udzielenie generalnego zezwolenia na nabycie obywatelstwa jakiegoś państwa przez określone kategorie osób mogło mieć miejsce i mogło być celowe, gdy zmiana obywatelstwa miała szerszy charakter, bo dotyczyła większej liczby osób" (W. Ramus: Prawo o obywatelstwie polskim. Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1968, str. 272). Należy podkreślić, iż uchwała ta 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 w stosunku do osób, które występowały o zezwolenie na wyjazd na stały pobyt do Izraela i wystąpiły do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie nie wydawano indywidualnych zezwoleń na zmianę obywatelstwa.

W przedmiotowej sprawie w ocenie organu rodzice wnioskodawcy sami zainicjowali tę procedurę składając wniosek do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Oświadczenie woli zawarte we wniosku zawierało deklarację opuszczenia terytorium Polski i udania się na stały pobyt do państwa Izrael. Zainteresowani oświadczyli więc wprost, iż zamierzają opuścić terytorium Polski i udać się na stały pobyt do Izraela. Tego rodzaju oświadczenie woli wypełniło dyspozycję pkt 1 uchwały 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. Takie oświadczenie spowodowało, że wniosek strony nie wymagał wydania indywidualnej uchwały na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie, lecz miała do niego zastosowanie wspomniana uchwała Nr 5/58 Rady Państwa. Należy również zdaniem organu zwrócić uwagę, iż kluczowe znaczenie z punktu widzenia obowiązujących ówczesnie zasad postępowania dotyczących zezwolenia na zmianę obywatelstwa miała treść złożonego oświadczenia woli. Złożenie wniosku o zezwolenie na zmianę obywatelstwa z jednoczesnym zadeklarowaniem wyjazdu na stały pobyt do Izraela umożliwiło zastosowanie uproszczonej procedury uzyskania zezwolenia na zmianę obywatelstwa, przewidzianej dla osób wymienionych w ww. uchwale. W innych sprawach, w których osoba wnioskująca o wydanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego nie deklarowała zamiaru wyjazdu na stały pobyt do Izraela wydawane były indywidualne uchwały Rady Państwa, ponieważ udzielone w 1958 r. generalne zezwolenie na zmianę obywatelstwa wywołujące swoje skutki aż do 1984 r. nie miało do nich zastosowania.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 października 2005 r. sygn. akt OSK 965/05 zwrócił uwagę, iż uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. odnosi się wprost do osób, które złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego - w rozpoznawanej sprawie prośba została złożona w 1956 r., a więc przed podjęciem ww. uchwały - i opuściły Polskę udając się na stały pobyt do Izraela. Zdaniem Sądu 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, iż odnosiło się do oznaczonych osób, których podania były w toku rozpoznawania przez Radę Państwa przed podjęciem uchwały 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.

Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 stycznia 2006 r. (sygn. akt IV SAIWa 1567/05) zwrócił uwagę na fakt, iż: "(...) zakres skutków prawnych uchwały Rady Państwa z 1958 r. nie powinien być odnoszony do obecnych standardów stosowania prawa, kiedy to system prawny ukształtowany był według odmiennych zasad. Ówczesny system prawno-organizacyjny w zakresie możliwości emigracji z Polski do Izraela był jasny dla podejmujących emigrację. Uzyskanie dokumentu podróży było uwarunkowane złożeniem wniosku o zmianę obywatelstwa. W tej sytuacji osoba składająca wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, nie mogła mieć wątpliwości, iż uzyskanie dokumentu podróży związane będzie ze zmianą obywatelstwa, przy czym bez znaczenia z jej perspektywy musiało być, czy zgoda ta została wyrażona aktem indywidualnym czy też generalnym (dotyczącym określonej grupy osób)". Zdaniem Sądu: "(...) chcąc dokonać obecnie prawidłowej wykładni obowiązujących wcześniej regulacji trzeba wziąć pod uwagę, iż akt prawny, którego zakres skuteczności jest kwestionowany, stanowił źródło konkretnych uprawnień dla obywateli, gdyż tworzył w ówczesnym autorytarnym systemie możliwość opuszczenia Polski. Niezależnie od oceny całokształtu systemu prawnego, który tworzył bezzasadne, z punktu widzenia współczesnych standardów wolności obywatelskich, bariery w zakresie możliwości opuszczania Polski, jest istotne, iż uchwała Rady Państwa stanowiła źródło uprawnienia dla osób narodowości żydowskiej, jako wyjątek od faktycznego ograniczenia możliwości migracji innych obywateli przez granice". W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego: "(...) 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 skutecznie wniosek w tej sprawie. Oceny takiej nie może zmienić okoliczność, iż w zmienionych realiach politycznych, społecznych czy gospodarczych składający wówczas wnioski, czy też objęte zezwoleniem ich dzieci, nie są zainteresowani aby spowodowały one odpowiednie skutki prawne". Oceniając skuteczność uchwały Rady Państwa Sąd w ww. wyroku uznał: "(...) iż spowodowała ona wskazane w niej skutki prawne, jako skuteczne zezwolenie na zmianę obywatelstwa, stosunku do osób spełniających kryteria wskazane w uchwale, o ile zdarzenia prawne miały miejsce w okresie jej obowiązywania".

Podobne stanowisko zajął też Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 września 2006 r., sygn. akt IV SAIWa 999/06. Wskazał on, że "(...) w ocenie Sądu, rozważając zakres skutków prawnych, które zaszły w następstwie wydania aktu prawnego - uchwały Rady Państwa nr 5/58, w innych realiach systemowych i ustrojowych (w 1958 r.), nie można posługiwać się wprost standardami państwa praworządnego i stosowanymi obecnie standardami dokonywania wykładni przepisów. Chodzi jednak o ocenę skutków stanów prawnych, które nastąpiły ówczesnie w następstwie powstałych wówczas wydarzeń. Nie chodzi natomiast o ocenę, jakie skutki prawne wywołałoby funkcjonowanie uchwały obecnie. Uwzględniając, jako jedną z istotnych wartości praworządnego państwa zasadę pewności i stabilności prawa, o ile nie powoduje to w sposób oczywisty naruszenia podstawowych praw i wolności obywatelskich. Jak wcześniej wskazano, 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 skutecznie wniosek w tej sprawie. Oceny takiej nie może zmieniać okoliczność, iż w odmiennych realiach politycznych, społecznych czy gospodarczych składając wówczas wnioski, nie są zainteresowani aby spowodowały one skutki prawne. Uwzględniając, iż jak wskazano na przykładzie instytucji stref ochronnych, w realiach ówczesnej praktyki legislacyjnej bywały zatarte różnice pomiędzy typowymi aktami normatywnymi a rozstrzygnięciami w sprawach indywidualnych, oceniając skuteczność uchwały Rady Państwa nr 5/58 trzeba uznać, iż spowodowała ona wskazane w niej skutki prawne, jako skuteczne zezwolenie na zmianę obywatelstwa, w stosunku do osób spełniających kryteria wskazane w uchwale, o ile zdarzenia prawne miały miejsce w okresie jej obowiązywania". Wobec powyższego organ stwierdził, że Państwo A. i S. H. rodzice wnioskodawcy, uzyskali zezwolenie - uchwałą Rady Państwa Nr 5/58 - na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, które rozciągnęło się na małoletniego wówczas E. Oznacza to zdaniem organu, że małoletni wówczas wnioskodawca spełnił warunki utraty obywatelstwa polskiego wynikające z przepisu art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim i nie posiada obywatelstwa polskiego. Zasadna jest zatem w ocenie organu odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez zainteresowanego.

Skargę na powyższą decyzję złożył E. H. podnosząc zarzut naruszenia art. 7 k.p.a. polegający na rozstrzygnięciu na niekorzyść skarżącego wątpliwości wynikających z odnalezienia w archiwach dokumentów potwierdzających lub zaprzeczających fakt przekazania przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa przed podjęciem przez nią uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. podań rodziców, dotyczących zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Nadto podniesiony został zarzut naruszenia art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim poprzez błędną jego wykładnię prowadzącą do mylnego przyjęcia, iż skarżącemu udzielono zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego mimo, że w stosunku do jego osoby generalna uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie mogła mieć zastosowania jako, że nie przedstawiono Radzie Państwa podania (podań) rodziców skarżącego dotyczących zezwolenia na zmianę obywatelstwa przed datą podjęcia tej uchwały.

Skarżący wyjaśnił, że ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim przewidywała możliwość utraty obywatelstwa polskiego na skutek nabycia obywatelstwa obcego jedynie po uzyskaniu zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa (art. 11). Orzekanie o utracie obywatelstwa, w tym o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa w związku z nabyciem obywatelstwa obcego, należało do Rady Państwa. Stosownie do przepisu art. 13 powołanej ustawy, o utracie obywatelstwa polskiego, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, orzekała Rada Państwa, orzeczenie o utracie obywatelstwa polskiego następuje na wniosek, a ogłoszenie takiego orzeczenia w "Monitorze Polskim" zastępuje doręczenie orzeczenia. Z przepisów tych wynika, iż orzekanie o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego, ze skutkiem w postaci utraty obywatelstwa polskiego z chwilą nabycia obywatelstwa obcego, odnosiło się do określonej osoby - obywatela polskiego, który wystąpił o uzyskanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Użycie określeń "orzeka", "orzeczenie" oraz że orzeczenie następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a ogłoszenie orzeczenia w "Monitorze Polskim" zastępuje doręczenie jednoznacznie wskazuje, iż ustawa o

obywatelstwie polskim z 1951 r. traktowała zezwolenie na zmianę obywatelstwa jako akt stosowania prawa rozumiany w ten sposób, że określony w ustawie organ (Rada Państwa), z powołaniem się na określoną w ustawie podstawę prawną, orzeka w sprawie określonych osób o zezwolenie tym osobom na zmianę obywatelstwa polskiego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 marca 2006 r., II OSK 1361/05, Lex nr 198177). W rozpoznawanej sprawie jak podnosi skarżący, problem polega na tym, czy powołana generalna uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. mogła stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącego, wywołując skutek w postaci utraty przez niego obywatelstwa polskiego.

Skarżący wyjaśnił, że ugruntowane stanowisko judykatury przyjmuje, iż ww. 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 w takiej sytuacji mówić o udzieleniu zezwolenia osobie, która o nie jeszcze nie występowała (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2001 r., sygn. akt III RN 56/01; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2005 r., sygn. akt II OSK 1001/05; wyrok NSA z dnia 14 października 2005 r. II OSK 267/05, wyrok Wojewódzki Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 października 2004 r., V SA 3946/03, LEX nr 160767). Takiego stanowiska nie można wprost odnieść do sytuacji, gdy podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, tak jak w niniejszej sprawie, zostało złożone przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. Z faktu tego nie można jednak wyprowadzać - wbrew stanowisku organów administracji - bezwarunkowego wniosku, że do podań rodziców skarżącego, a w konsekwencji do niego samego, uchwała ta miała zastosowanie.

Skarżący stwierdził również, że rozważania zaskarżonej decyzji, niezwykle obszerne, pomijają przede wszystkim słuszne stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie wyrażone w ww. wyroku z dnia 23 marca 2006 r. Zgodnie z treścią uzasadnienia wyroku: "nie można z góry przyjąć takiego założenia, że uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. stanowiła orzeczenie Rady Państwa o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego. Ustawa nie określiła co prawda szczególnych wymagań co do formy orzeczeń Rady Państwa w tych sprawach, ale nie można zgodzić się ze stanowiskiem sądu I instancji, że nie ma znaczenia, czy zezwolenie na zmianę obywatelstwa zostało wyrażone aktem indywidualnym, czy też generalnym. Orzeczenie Rady Państwa o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa w formie uchwały mogło dotyczyć większej liczby osób pod warunkiem wszakże, iż odnosiło się do oznaczonych osób, których podania były w toku rozpoznania przez Radę Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r."

Wobec powyższego oczywistym jest w ocenie skarżącego, że dla stwierdzenia czy uchwała Rady Państwa dotyczyła również jego, koniecznym było ustalenie, iż podania jego rodziców z dnia 24 kwietnia 1957 r. o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie rozpoznano w trybie właściwym (zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim) tj., zostały objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów skierowanym do Rady Państwa przed podjęciem przez nią ww. uchwały tzn. czy były w toku rozpoznania przez Radę Państwa przed dniem 23 stycznia 1958 r. Jak wynika natomiast z treści uzasadnienia decyzji Prezesa Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców "nie odnaleziono w

archiwach dokumentów potwierdzających lub zaprzeczających faktowi, że podania Zainteresowanego były przekazane do Rady Państwa" (str. 6 uzasadnienia). Z faktu tego nie zostały wyprowadzone jednak żadne wnioski, skarżący dlatego też może jedynie domyślać się, że zinterpretowano tą okoliczność jako przemawiającą za dochowaniem wymogów ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Założeniu temu przeczą jednak w jego ocenie zasady logicznego rozumowania. Oczywistym bowiem jest, że co do zasady brak określonego działania (w tym przypadku przekazania przez Prezesa Rady Ministrów ww. podań wraz z właściwym wnioskiem do Rady Państwa) nie znajduje potwierdzenia poprzez sporządzenie dokumentu. Odzwierciedlenie dokumentacyjne znajduje za to zazwyczaj czynność pozytywna (w tym przypadku przekazanie podań). Jeżeli więc brak jest dokumentów potwierdzających przekazanie Radzie Państwa podań rodziców skarżącego przed datą podjęcia przez nią uchwały, narzucającym się wnioskiem jest przyjęcie, że do ich przedstawienia temu organowi w tej dacie nie doszło. Skarżący podniósł także, że tak dokonane przez organ administracji ustalenia winny nasunąć mu wątpliwości co do oceny stanu faktycznego (a w konsekwencji możliwości przyjęcia zachowania przesłanek warunkujących utratę obywatelstwa polskiego przez skarżącego), przy czym wątpliwości te - jak wynika z treści uzasadnienia - usunąć się jednoznacznie nie da. Wobec zaś treści przepisu art. 7 k.p.a. wątpliwości te winny zostać rozstrzygnięte na korzyść wnioskodawcy, czego jednak nie uczyniono.

W związku z powyższym zdaniem skarżącego oczywistym jest, że na gruncie rozpoznawanej sprawy nie sposób przyjąć, że podania rodziców skarżącego - wówczas osoby małoletniej - zostały przedstawione przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa przed podjęciem uchwały nr 5/58, co w konsekwencji prowadzi z kolei do wniosku, że generalne zezwolenie wyrażone tą uchwałą nie obejmowało go.

Przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim precyzyjnie określiły przesłanki utraty obywatelstwa:

1. złożenie przez zainteresowanego wniosku o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego;
2. zezwolenie właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa;
3. nabycie obywatelstwa państwa obcego.

Zdaniem skarżącego, w odniesieniu do jego osoby spełnione zostały jedynie dwie z wymienionych przesłanek tj. pierwsza i trzecia. Nie została natomiast spełniona przesłanka wydania przez Radę Państwa stosownego zezwolenia (brak indywidualnego zezwolenia wydanego w stosunku niego oraz nie objęcie jego osoby uchwałą generalną), zaś utrata obywatelstwa polskiego mogła wyłącznie nastąpić w razie zaistnienia wszystkich tych przesłanek łącznie.

Roli takiego zezwolenia nie mogły również spełniać zdaniem skarżącego wydane jego rodzicom dokumenty podróży, zezwalające na wyjazd z kraju. Dokumenty te wystawiane były przez Biuro Paszportów i Dowodów Osobistych MSW, natomiast zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego należało do wyłącznej kompetencji Rady Państwa.

Nieuprawnionym jest także w ocenie skarżącego odwoływanie się przez organ administracji do motywów, którymi kierowali się rodzice skarżącego składając podania o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego (zamiar udania się na stały pobyt do Izraela), bowiem zmiana obywatelstwa należy do sfery prawa publicznego, a tym samym nie mogą mieć decydującego znaczenia zamiary i motywy złożenia takich podań (wniosków).

W tej sytuacji należy zdaniem E. H. stwierdzić, iż nie utracił on obywatelstwa polskiego, ponieważ nie został spełniony konstytutywny warunek takiej utraty przewidziany w ustawie z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Podania jego rodziców z dnia 24 kwietnia 1957 r. uruchomiły jedynie procedurę przewidzianą przepisami tej ustawy, która jednak nie została zakończona, ponieważ Rada Państwa nigdy nie wydała indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa przez skarżącego i nie został on objęty także uchwałą generalną z dnia 23 stycznia 1958 r., co oznacza że nie utracił on obywatelstwa polskiego.

W odpowiedzi na skargę Prezes Urzędu Do Spraw Cudzoziemców podtrzymał swoje stanowisko zawarte w zaskarżonej decyzji i wniósł o oddalenie skargi.

### **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie. Wojewódzki Sąd Administracyjny kontroluje zgodność zaskarżonej decyzji z prawem materialnym i procesowym. Zaskarżona decyzja zdaniem Sądu zapadła z naruszeniem art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.

Stosownie do art. 11 wymienionej ustawy, obywatel traci obywatelstwo, jeżeli zostały spełnione łącznie dwie przesłanki: uzyskanie zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa polskiego oraz nabycie obywatelstwo obcego. Bez wątplenia skarżący nabył obywatelstwo państwa Izrael. Nie została jednak wyjaśniona kwestia skutecznego uzyskania zgody przez skarżącego na zmianę obywatelstwa. Zdaniem organu administracji 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 cytowanej 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 wnioski o zezwolenie na zmianę obywatelstwa.

W ocenie Sądu nie jest to sprawa rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej w postępowaniu regulowanym przepisami rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.), a później kodeksu postępowania administracyjnego. 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 (por.: Jagielski, Obywatelstwo polskie, Warszawa 1998, str. 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 obywatelstwa (por.: W. Ramus, Instytucje prawa o obywatelstwie polskim, Warszawa 1980, str. 248). Z drugiej strony pojawiło się stanowisko, według którego zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, jako przesłanką utraty obywatelstwa polskiego, musi mieć charakter indywidualny i winno być skierowane do określonego adresata aktu Rady Państwa (wyrok SN z 17 września 2001 r. sygn. akt III RN 56/01, OSNP 2002/13/299).

Zważywszy na to, że ustawa nie regulowała formy wydawania zezwoleń mogło ono zapaść również w formie uchwały. Rada Państwa jako organ kolegialny nie mogła bowiem wydawać innych rozstrzygnięć zwłaszcza, że nie stosowano w jej działalności przepisów o postępowaniu administracyjnym. Zezwolenie Rady Państwa wydawane w formie uchwały mogło zatem, co do zasady, 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. W tej materii Sąd podzielił ocenę prawną wyrażoną w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego m.in. z dnia 27 października 2005 r., II OSK 983/05 oraz z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05.

W niniejszej sprawie rodzice skarżącego złożyli podania do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w dniu 24 kwietnia 1957 r., a więc przed podjęciem przez Radę Państwa uchwały nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. Zatem co do zasady omawiana uchwała mogłaby stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego obejmujące również rodziców skarżącego, a przez to i jego samego. Warunkiem powyższego było jednak przekazanie - przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. - wniosków rodziców skarżącego Radzie Państwa przez Prezesa Rady Ministrów.

Odnosnie drugiej z wymienionych przesłanek organ administracji stwierdził, iż nie odnaleziono jednoznacznych dowodów potwierdzających fakt przekazania Radzie Państwa wniosków zainteresowanych osób o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Jednocześnie organ administracji twierdzi, że brak tych dowodów nie oznacza, iż Rada Państwa nie otrzymała wniosków rodziców skarżącego, a w konsekwencji, że te wnioski trafiły do Rady Państwa przed wydaniem uchwały. Pogląd ten zdaniem Sądu nie znajduje żadnego uzasadnienia. Skoro stwierdzono, że nie ma dowodów na przekazanie wniosku przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa to nieuprawnione jest twierdzenie, że spełnione zostały przesłanki określone w ustawie z 1951 r. o obywatelstwie polskim skutkujące utratą przez skarżącego obywatelstwa polskiego. Zgodnie bowiem z przyjętym w tym zakresie orzecznictwem zasady i tryb załatwiania spraw o zmianę obywatelstwa określała wyłącznie

ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (tak wyrok NSA z dnia 23.03.2006 r. II OSK 1361/05 LEX nr 198177). Jeżeli brak jest dowodów potwierdzających fakt przekazania Radzie Państwa wniosków rodziców skarżącego przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r., nie można przyjąć, że uchwała ta stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego również przez rodziców skarżącego, a przez to jego samego.

A zatem w przedstawionym przez organ stanie faktycznym należało uznać, że nie została spełniona przesłanka wynikająca z art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., zaś zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem prawa materialnego tj. art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, które miało wpływ na wynik sprawy.

Skutkowało to koniecznością uchylecia zaskarżonej decyzji.

Ponownie rozpoznając sprawę organ weźmie pod uwagę wskazaną wyżej ocenę prawną odnośnie wykładni art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., a w szczególności przesłanek warunkujących utratę obywatelstwa polskiego.

Z powyższych względów na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a oraz art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku.