

## **IV SA/Wa 367/08 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

LEX nr 488325

### **Wyrok**

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

**z dnia 16 kwietnia 2008 r.**

**IV SA/Wa 367/08**

**TEZA aktualna**

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.

### **UZASADNIENIE**

#### **Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia WSA Wanda Zielińska-Baran.

Sędziowie WSA: Jakub Linkowski (spr.), Asesor Tomasz Wykowski.

#### **Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 kwietnia 2008 r. sprawy ze skargi Zili C. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 stycznia 2008 r., w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego:

**I.** uchyla zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 26 listopada 2007 r.;

**II.** zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz skarżącej Zili C. kwotę 340 (trzysta czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

#### **Uzasadnienie faktyczne**

Decyzją z dnia 25 stycznia 2008 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 26 listopada 2007 r., którą odmówiono stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Zilę C. urodzoną dnia 21 stycznia 1951 r. w D., córki Mechela i Chai z domu S.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podniósł, iż w myśl 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 stwierdzenie jego utraty następuje w drodze decyzji administracyjnej.

Dla rozstrzygnięcia sprawy nabycia i utraty obywatelstwa polskiego miarodajne są przepisy

obowiązujące w chwili zdarzenia powodującego zmiany w statusie obywatelstwa, a zatem w niniejszej sprawie przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.).

Ustalając stan faktyczny w sprawie stwierdzono, iż Zila C. urodziła się jako Cyla Chana G. dnia 21 stycznia 1951 r. w D. Rodzicami wnioskodawcy byli obywatele polscy Mechel i Chaia z domu S.

W dniu 14 maja 1957 r. rodzice wnioskodawczynie wystąpili z podaniami do Rady Państwa PRL o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Wnioskami objęte były również dzieci wnioskodawców w tym małoletnia Cyla Chana.

W 1957 r. zainteresowana jako małoletnia wyjechała wraz z rodzicami na pobyt stały do Państwa Izrael. Po przybyciu do Izraela wnioskodawczynie nabyła w dniu 11 sierpnia 1957 r. obywatelstwo izraelskie.

Zgodnie z art. 11 powołanej ustawy 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu zainteresowanej na pobyt stały do Izraela, obywatel polski tracił obywatelstwo polskie, jeżeli zostały spełnione łącznie dwa warunki, którymi były:

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

Przepis art. 11 ust. 2 cyt. 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 orzekła Rada Państwa.

Organ naczelny stwierdził w uzasadnieniu swojej decyzji, 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. Jednocześnie udzielone przedmiotową uchwałą zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie rozciągało się na dzieci pozostające pod władzą rodzicielską osób ubiegających się o zmianę obywatelstwa a które opuszczają obszar PRL wraz z rodzicami. Uchwała taka nie musiała być publikowana. 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 - uzyskiwały one zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, którą stanowiła przedmiotowa uchwała.

Rodzice wnioskodawczynie sami zainicjowali tą procedurę składając wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Oświadczenie woli zawarte we wniosku zawierało deklarację opuszczenia terytorium Polski i udania się na stały pobyt do Izraela. Tego rodzaju oświadczenie woli wypełniło dyspozycję pkt 1 uchwały Rady Państwa nr 5/58. Było ono zadeklarowaniem wyjazdu na pobyt stały do Izraela, co umożliwiło uzyskanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa, przewidzianej dla osób wymienionych w przedmiotowej uchwale.

Organ naczelny wskazał w uzasadnieniu swojej decyzji, że w toku przeprowadzonej kwerendy archiwalnej nie udało się odnaleźć dokumentów potwierdzających lub zaprzeczających, że podania rodziców wnioskodawczynie o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie (dla siebie i dzieci) w związku z wyjazdem na stałe do Izraela trafiły do Rady Państwa. Stwierdzono, że po upływie 50 lat nie jest obecnie możliwe ustalenie tej okoliczności. Organ naczelny stwierdził, że zakres skutków prawnych uchwały Rady Państwa z 1958 r. nie powinien być odnoszony do obecnych standardów stosowania prawa. Ówczesny system prawno-organizacyjny w zakresie możliwości emigracji z Polski do Izraela był jasny dla osób podejmujących decyzję o emigracji. Uzyskanie dokumentu podróży było uwarunkowane złożeniem wniosku o zmianę obywatelstwa. Zgoda Rady Państwa na zmianę obywatelstwa nie musiała mieć charakteru rozstrzygnięcia indywidualnego. Uchwała Rady Państwa stanowiła zezwolenie generalne dla wszystkich osób emigrujących do Izraela, które wystąpiły ze stosownymi podaniami do Rady Państwa. Ponieważ rodzice wnioskodawczynie uzyskali zgodę na zmianę obywatelstwa uchwałą Rady Państwa nr 5/58, to również ich małoletnia córka spełniła warunki utraty obywatelstwa polskiego.

Skargę na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego złożyła Zila C. wnosząc o jej uchylenie oraz uchylenie decyzji organu I instancji.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, iż art. 11 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., określał podstawowy kierunek instytucji utraty obywatelstwa polegający na objęciu obowiązkiem uzyskiwania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego wszystkich kategorii osób uzyskujących obywatelstwo polskie, określając tryb i formę przedmiotowych zezwoleń. Brak zezwolenia władzy polskiej oznaczał, iż osoba, która nabyła obce obywatelstwo bez takiego zezwolenia, pozostawała nadal obywatelem polskim. Do udzielenia takiego zezwolenia uprawniona była Rada Państwa działając na wniosek Prezesa Rady ministrów (art. 13 ustawy). W skardze podniesiono, iż uchwała nr 5/58 nie może być traktowana jako akt stosowania prawa stanowiący generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie, w ramach uproszczonej procedury emigracyjnej. Zgodnie z wymogami art. 11 i 13 ustawy o obywatelstwie z 1951 r., wniosek rodziców skarżącej mógłby skutkować utratą obywatelstwa

polskiego, jedynie wówczas, gdyby objęty został wnioskiem (nawet zbiorczym) Prezesa Rady Ministrów inicjującym wydanie uchwały 5/58 i gdyby faktycznie również tego imiennego podania dotyczyła uchwałą Rady Państwa 5/58. Powyższe okoliczności jednak nie zostały zdaniem skarżącej wyjaśnione przez organ administracji.

Bezsporne jest, w opinii skarżącej, iż zachowane dokumenty z Kancelarii Rady Państwa dotyczące spornej uchwały, dowodzą, iż sprawy te nie były indywidualnie rozważane, a zatem rodzice skarżącej jak i ona sama, nie uzyskali zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na inne, pomimo złożonego wniosku. Sama treść oświadczenia woli nie ma znaczenia, wobec niezachowania prawem przewidzianej dalszej procedury w tym zakresie.

W odpowiedzi na skargę Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o jej oddalenie podtrzymując stanowisko prezentowane w zaskarżonej decyzji.

### **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Uprawnienia 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.).

Badając legalność zaskarżonej decyzji Sąd doszedł do przekonania, iż skarga zasługuje na uwzględnienie.

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 wątplenia skarżąca Zila C. nabyła obywatelstwo państwa Izrael w dniu 11 sierpnia 1957 r. Jednakże kwestia skutecznego uzyskania zgody przez skarżącą (jej rodziców) 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 z 1951 r.

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 wniosek 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 1028 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 (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 przesłanka utraty obywatelstwa polskiego, musi mieć charakter indywidualny i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa (wyrok SN z 17 września 2001 r. sygn. akt III RN 56/01, OSNP 2002/13/299).

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 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 i in.

Na kanwie powyższych rozważań wskazać należy, iż rodzice skarżącej złożyli podania do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w dniu 14 maja 1957 r., a zatem 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 skarżącej, a przez to i ją samą. Warunkiem powyższego było jednak przekazanie - przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. - wniosków rodziców skarżącej Radzie Państwa przez Prezesa Rady Ministrów.

Odnosnie drugiej z wymienionych przesłanek organ naczelny stwierdził, iż nie odnaleziono jednoznacznych dowodów potwierdzających (lub zaprzeczających) fakt przekazania Radzie Państwa wniosków zainteresowanych osób o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Skoro zatem Minister stwierdził, że nie ma dowodów na przekazanie wniosków przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa to nieuprawnione było twierdzenie, że spełnione

zostały przesłanki określone w ustawie z 1951 r. o obywatelstwie polskim skutkujące utratą przez skarżącą obywatelstwa polskiego. Zgodnie bowiem z przyjętym w tym zakresie orzecnictwem zasady i tryb załatwiania spraw o zmianę obywatelstwa określała wyłącznie ustawa z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (tak wyrok NSA z dnia 23 marca 2006 r. II OSK 1361/05 LEX nr 198177). Innymi słowy - jeżeli brak jest dowodów potwierdzających fakt przekazania Radzie Państwa wniosków rodziców skarżącej przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. nie można przyjąć, że uchwała ta stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego również przez rodziców skarżącej a przez to także dla samej skarżącej. A zatem w przedstawionym przez organ stanie faktycznym należały uznać, że nie została spełniona przesłanka wynikająca z art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. a 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. Konsekwencją powyższego była konieczność uchylenia zaskarżonej decyzji jak i decyzji organu I instancji.

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

Z powyższych względów Sąd orzekł jak w sentencji wyroku, 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.). O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.