

## **IV SA/Wa 565/08 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

LEX nr 512922

### **Wyrok**

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

**z dnia 3 czerwca 2008 r.**

**IV SA/Wa 565/08**

### **TEZA aktualna**

Ustawa z 1951 r. o obywatelstwie polskim nie wskazała formy, w jakiej winno następować udzielanie przez Radę Państwa zezwoleń na zmianę obywatelstwa oraz bardzo ogólnie wskazała właściwy w tym zakresie tryb. Pomimo tak szczątkowej regulacji nie miały do niej zastosowania przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341 ze zm.), dotyczące wydawania decyzji administracyjnej, podobnie jak i przepisy późniejszego kodeksu postępowania administracyjnego.

### **UZASADNIENIE**

#### **Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia WSA Wanda Zielińska-Baran.

Sędziowie Asesorzy WSA: Agnieszka Łąpieś-Rosińska, Tomasz Wykowski (spr.).

#### **Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 czerwca 2008 r. sprawy ze skargi H. B. na decyzję Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 lutego 2008 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego uchyla zaskarżoną decyzję i utrzymaną nią w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 grudnia 2007 r.

#### **Uzasadnienie faktyczne**

Zaskarżoną decyzją z dnia 22 lutego 2008 r. nr (...) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 grudnia 2007 r. nr (...), odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez H. B., poprzednio A. K., zwaną dalej "skarżącą", urodzoną dnia 15 lutego 1949 r. w m. D., córkę J. i R.

W uzasadnieniu zaskarżonego rozstrzygnięcia organ odwoławczy wskazał, iż decyzją z dnia 28 grudnia 2007 r. Wojewoda Dolnośląski odmówił stwierdzenia posiadania przez skarżącą obywatelstwa polskiego. Skarżąca złożyła odwołanie od decyzji organu I instancji do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Rozpatrując odwołanie organ nie znalazł podstaw do jego uwzględnienia. Minister wskazał, iż skarżąca urodziła się jako A. K. w dniu 15 lutego 1949 r. w m. D. (b. ZSRR) jako córka J. i R. K. Przed wyjazdem z Polski rodzice skarżącej wystąpili z podaniami do Rady Państwa (brak daty) o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem na stałe do Państwa Izrael. W następstwie powyższego rodzice skarżącej otrzymali dokumenty podróży, a małoletnia wówczas skarżąca została wpisana do dokumentu podróży matki serii (...) nr (...) (pismo IPN w aktach

sprawy). Po przyjeździe do Izraela skarżąca nabyła w dniu 18 stycznia 1960 r. obywatelstwo izraelskie. W takim stanie faktycznym, dla rozstrzygnięcia sprawy decydujące znaczenie miały przepisy obowiązujące w chwili zdarzenia powodującego zmiany w statusie obywatelstwa, a zatem przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.). Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazał, że zgodnie z art. 11 tej ustawy obywatel polski traci obywatelstwo, jeżeli zostały spełnione jednocześnie dwa warunki, którymi były: uzyskanie zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa oraz nabycie obywatelstwa obcego. Przepis art. 11 ust. 2 ustawy stwierdzał, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone rodzicom rozciąga się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską. Ponieważ nie budzi wątpliwości, że skarżąca nabyła obywatelstwo izraelskie po przybyciu do Izraela, najistotniejszą kwestią było ustalenie czy rodzice skarżącej uzyskali ze skutkiem prawnym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie. Zgodnie z art. 13 ust. 1 cyt. ustawy o obywatelstwie polskim o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego orzekła Rada Państwa. Ustawa z 1951 r. o obywatelstwie polskim nie precyzowała trybu i formy udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Ustawa nie określała, jaki charakter miało mieć zezwolenie - czy miał to być akt indywidualny, czy też zezwolenie to mogło mieć charakter generalny. Rada Państwa 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 uchwałę Nr 5/58 w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael. Uchwała ta obowiązywała do dnia 8 marca 1984 r., to jest do dnia jej uchylenia i była generalnym pod względem podmiotowym zezwoleniem na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie również dla tych osób, które opuściły obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przed dniem 23 stycznia 1958 r. W stosunku do osób, które spełniały warunki określone w wymienionej uchwale, Rada Państwa nie wydawała indywidualnych zezwoleń. Uchwałę nr 5/58 Rady Państwa należy uznać za generalny akt stosowania prawa, wydany w interesie osób wyjeżdżających na pobyt stały do Izraela. Skoro ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim nie zawierała regulacji dotyczących trybu i formy wydawania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo innego państwa - dopuszczalna była, zdaniem organu, każda forma udzielenia przez Radę Państwa takiego zezwolenia. W przypadku osób, które wyraziły chęć wyjazdu na pobyt stały do Izraela nie wydawano indywidualnych zezwoleń na zmianę obywatelstwa, lecz - po złożeniu przez nie wniosków do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie - osobom tym wydawano dokumenty podróży. Dokument taki uprawniał do opuszczenia terytorium Polski. Wydanie dokumentu podróży stanowiło konsekwencję udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa. W przedmiotowej sprawie rodzice skarżącej zainicjowali stosowną procedurę, składając wnioski do Rady Państwa na zmianę obywatelstwa. Oświadczenie woli zawarte w tych wnioskach zawierało deklarację opuszczenia Polski i udania się na stały pobyt do państwa Izrael. Tego rodzaju oświadczenie woli wypełniło dyspozycję pkt 1 uchwały Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do Izraela i spowodowało, że wniosek rodziców skarżącej nie wymagał wydania indywidualnej uchwały na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie. Wobec powyższego należy stwierdzić, iż rodzice skarżącej uzyskali zezwolenie - uchwałą Rady Państwa z dnia 23

stycznia 1958 r. -na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, które rozciągnęło się na małoletnią wówczas skarżącą. Oznacza to, iż małoletnia wówczas skarżąca spełniła warunki utraty obywatelstwa polskiego wynikające z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. i nie posiada obywatelstwa polskiego. Zasadna jest zatem odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez skarżącą.

W skardze na decyzję Ministra skarżąca podniosła, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na inne winno mieć formę aktu indywidualnego, nie zaś generalnego.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie podtrzymując argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

### **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Sąd rozpoznał skargę na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z racji sprawowania wymiaru sprawiedliwości, polegającego na kontrolowaniu działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych - Dz. U. z dnia 20 września 2002 r., Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.). Kontrola ta obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne (art. 3 § 2 pkt 1 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.").

Skargę należało uwzględnić, albowiem zarówno decyzja zaskarżona, jak i utrzymana nią w mocy decyzja organu pierwszej instancji wydane zostały z naruszeniem przepisu prawa materialnego, tj. art. 11 ust. 1 i ust. 2 ustawy z 1951 r., które to naruszenie wpłynęło w sposób istotny na wynik sprawy. Z tej racji obie decyzje należało wyeliminować z obrotu prawnego.

Z art. 11 ust. 1 ustawy z 1951 r. wynika, iż warunkiem koniecznym do utraty obywatelstwa polskiego w związku z nabyciem obywatelstwa obcego było uzyskanie przez osobę zainteresowaną zezwolenia właściwego organu na zmianę obywatelstwa polskiego na obce. Organy orzekające w niniejszej sprawie wadliwie przyjęły, iż zezwoleniem takim była w odniesieniu do rodziców skarżącej, a w konsekwencji - w myśl art. 11 ust. 2 ustawy - także w odniesieniu do samej skarżącej, generalnie sformułowana uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. Sąd podziela stanowisko sformułowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 27 października 2005 r., sygn. akt II OSK 965/05 oraz z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt II OSK 1360/05, zgodnie z którym to, czy uchwała z dnia 23 stycznia 1958 r. może być uznana w konkretnej sprawie jako skuteczne prawnie zezwolenie, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy, jest uzależnione od spełnienia się ściśle określonych warunków.

W wyrokach tych podkreśla się, iż ustawa z 1951 r. nie wskazała formy, w jakiej winno następować udzielanie przez Radę Państwa zezwoleń na zmianę obywatelstwa oraz bardzo ogólnie wskazała właściwy w tym zakresie tryb. Pomimo tak szczątkowej regulacji nie miały do niej zastosowania przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.), dotyczące wydawania decyzji administracyjnej, podobnie jak i przepisy późniejszego kodeksu postępowania administracyjnego (postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 1985 r., III SA 404/05, ONSA z 1985 r. z 1, poz. 23). Jednocześnie w orzecznictwie sądowym i doktrynie

przyjmuje się, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa jest aktem stosowania prawa w sprawie dotyczącej określonej osoby. Należy tu wskazać wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2001 r., III RN 56/01 (OSNAPiUS z 2002 r. Nr 13, poz. 299), w którym przyjęto, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, jako przesłanka utraty obywatelstwa polskiego, musi mieć charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa. Stanowisko takie zostało wyrażone również w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05, jak też wspomniany wyżej wyrok z dnia 27 października 2005 r.). W doktrynie, odnośnie udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa, również prezentowany jest pogląd, że zezwolenia dotyczące zmiany obywatelstwa mają indywidualny charakter (J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie*, Warszawa 1998 r., str. 123; W. Ramus, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, str. 248), z tym, że W. Ramus dopuszcza możliwość udzielenia generalnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa, gdy zmiana obywatelstwa dotyczy większej liczby osób. W uzupełnieniu należy wskazać, iż w ówczesnie obowiązującym porządku prawnym nie było podstaw do wydania przez Radę Państwa aktu normatywnego określającego zasady i tryb orzekania w sprawach o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. nie zawierała bowiem przepisu upoważniającego Radę Państwa do wydania aktu normatywnego wykonawczego. W systemie źródeł prawa PRL przyjmowano, że w dziedzinach objętych wyłącznością ustawy oraz w sferze ustawowo uregulowanej Rada Państwa może podejmować uchwały o charakterze normatywnym jako akty normatywne o charakterze wykonawczym tylko na podstawie upoważnienia ustawowego. W tych dziedzinach nie mogły być więc podejmowane uchwały samoistne Rady Państwa (S. Rozmaryn: *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PWN 1964, s. 282). Oznacza to, że zasady i tryb załatwiania spraw o zezwolenie na zmianę obywatelstwa określała wyłącznie ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, a później ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim.

W uchwale z dnia 23 stycznia 1958 r., wskazując jako podstawę prawną art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, Rada Państwa postanawia: "Zezwala się na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael osobom, które opuściły bądź opuszczają obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, udając się na stały pobyt do państwa Izrael i złożyły bądź złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego". Organy administracji orzekające w niniejszej sprawie, powołując się na tę uchwałę przyjęły, że był to generalny akt stosowania prawa, podjęty na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, który wiązał organy administracji i stanowił zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael zarówno w stosunku do osób, które złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i opuściły Polskę, jak i w stosunku do osób, które złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i opuszczą Polskę (uchwała z dnia 23 stycznia 1958 r. została uchylona uchwałą Nr 26/28 Rady Państwa z dnia 8 marca 1984 r.).

Ocena ta jest nietrafna. Podzielić należy pogląd wyrażony w wyroku NSA z dnia 14 października 2005 r., iż uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. 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.

Wprawdzie znajdujące się w aktach sprawy podanie rodziców skarżącej o zezwolenie na

zmianę obywatelstwa nie nosi daty, uznać jednakże należy - na podstawie całokształtu okoliczności sprawy - iż zostało złożone po wydaniu uchwały przez Radę Państwa. Przemawia za takim wnioskiem w szczególności fakt, iż dokument podróży matki serii DA (...), na podstawie którego skarżąca wyjechała z kraju wystawiony został w dniu 11 listopada 1959 r. (blisko rok i dziesięć miesięcy po wydaniu uchwały), w sytuacji, w której zasadą było co najwyżej kilkumiesięczne procedowanie w tym zakresie. W konsekwencji uznać należy, iż uchwała z dnia 23 stycznia 1958 r. nie miała zastosowania do rodziców skarżącej, nie wywołała zatem skutku również wobec samej skarżącej, z czego wynika, iż żadna ze wspomnianych osób nie utraciła obywatelstwa polskiego.

W następstwie zapadnięcia niniejszego wyroku organ pierwszej instancji ponownie rozpatrzy wniosek skarżącego z uwzględnieniem oceny prawnej sformułowanej powyżej.

Z powyższych względów Sąd orzekł jak na wstępie na podstawie art. 145 § 1 ust. 1 lit. a p.p.s.a.