

## **IV SA/Wa 751/08 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

LEX nr 512916

### **Wyrok**

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

**z dnia 1 lipca 2008 r.**

**IV SA/Wa 751/08**

#### **TEZA aktualna**

Jeżeli brak jest dowodów potwierdzających fakt przekazania Radzie Państwa podania przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r., to nie można przyjąć, że uchwała ta stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Dlatego należało uznać, że nie została spełniona przesłanka wynikająca z art. 11 ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim.

#### **UZASADNIENIE**

#### **Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia WSA Alina Balicka.

Sędziowie WSA: Grzegorz Czerwiński (spr.), Marta Laskowska.

#### **Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 1 lipca 2008 r. sprawy ze skargi L. Z. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 kwietnia 2008 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego;

**I.** uchyla zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 11 lutego 2008 r. nr (...);

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

#### **Uzasadnienie faktyczne**

Decyzją z dnia 10 kwietnia 2008 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 11 lutego 2008 r. odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez L. Z.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ odwoławczy 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. 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.

W trakcie postępowania administracyjnego ustalono, że L. Z. urodził się dnia 31 października 1948 r. w W. jako syn P. i P. Do czasu wyjazdu z Polski w 1957 r. zamieszkiwał wraz z rodzicami w W. przy ul. M. W dniu 25 lutego 1957 r. rodzice wnioskodawcy wystąpili z

podaniami do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Po przyjeździe do Izraela wnioskodawca nabył w dniu 4 maja 1957 r. obywatelstwo izraelskie. Obecnie zamieszkuje w Izraelu i legitymuje się izraelskim paszportem.

Organ uznał, że bezsprzeczne jest w rozpatrywanej sprawie, iż wnioskodawca z mocy prawa przez urodzenie w 1948 r. nabył obywatelstwo polskie.

Dla stwierdzenia czy posiada obecnie obywatelstwo polskie niezbędne jest ustalenie czy nie nastąpiły zdarzenia, które przerwałyby ciągłość posiadania obywatelstwa polskiego przez wnioskodawcę.

Organ wskazał, że zasady nabycia i utraty obywatelstwa polskiego regulowała wówczas ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 ze zm.). Zgodnie z art. 11 ww. ustawy, w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu wnioskodawcy do Izraela, obywatel polski tracił obywatelstwo polskie, 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 z dnia 8 stycznia 1951 r. stwierdzał, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone rodzicom rozciąga się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską.

W ocenie organu nie budzi wątpliwości, że wnioskodawca nabył obywatelstwo izraelskie po przybyciu do Izraela. Natomiast do ustalenia pozostaje kwestia, czy jego rodzice uzyskali ze skutkiem prawnym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie, które to zezwolenie rozciągnęło się na ich małoletniego wówczas syna L.

Organ zaznaczył, że zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o utracie obywatelstwa polskiego orzekała Rada Państwa. Rada Państwa była samodzielnym naczelnym organem władzy państwowej. Jej działalność opierała się na zasadzie kolegialności. 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 przekazane jej przez ustawy. Do tych ostatnich należało decydowanie w sprawach nadania i utraty obywatelstwa polskiego, które Rada Państwa uzyskała na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Ustawa o obywatelstwie polskim nie określała trybu i formy udzielania przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa, nie decydowała, jaki charakter miało mieć owo zezwolenie - aktu indywidualnego, czy też mogło mieć charakter generalny.

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. Przedmiotowa uchwała obowiązywała do dnia 8 marca 1984 r. i stanowiła generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael obywatelom polskim, którzy opuścili lub opuszczają obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, udając się na stały pobyt do państwa Izrael i złożyli lub złożyli prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Udzielone przedmiotową uchwałą

zezwoleń na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie rozciągało się na dzieci pozostające pod władzą rodzicielską.

Organ zaznaczył, że uchwała ta nie była publikowana. 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 tego artykułu stanowił, że ogłoszenie uchwał następuje, gdy jest to przewidziane w obowiązującym przepisie lub w ogłoszonym akcie prawnym, albo gdy uzna je za wskazane Rada Państwa. Natomiast ustawa o obywatelstwie polskim przepisem art. 13 ust. 3 wymagała, by w Monitorze Polskim ogłaszane były tylko orzeczenia o pozbawieniu obywatelstwa polskiego na podstawie art. 12 cyt. ustawy. 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.

W ocenie organu uchwała ta stanowiła pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa obywatelom polskim, którzy opuścili obszar PRL udając się na pobyt stały do Izraela i złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Zaznaczono, że Rada Państwa uchwalając przedmiotową uchwałę 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 omawiana uchwała nr 5/58.

Organ podniósł, że w przedmiotowej sprawie rodzice wnioskodawcy zainicjowali procedurę składając wnioski do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa dla siebie oraz syna z zawartą w nich deklaracją opuszczenia terytorium Polski i udania się na pobyt stały do państwa Izrael. Tego rodzaju oświadczenie woli wypełniło, w ocenie organu, dyspozycję pkt 1 uchwały Rady Państwa nr 5/58 i spowodowało, że wniosek strony nie wymagał wydania indywidualnej uchwały na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie.

Organ podkreślił, że w wyniku przeprowadzonej kwerendy archiwalnej nie udało się odnaleźć dokumentów potwierdzających lub zaprzeczających, że podania rodziców wnioskodawcy trafiły do Rady Państwa. W ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji po upływie 50 lat nie jest możliwe ustalenie tej okoliczności.

W opinii Ministra 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 uwarunkowane było 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.

Organ odwoławczy w konsekwencji stwierdził, iż rodzice wnioskodawcy uzyskali zezwolenie - uchwałą Rady Państwa Nr 5/58 na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, które rozciągało się na małoletniego wówczas L. Oznacza to, zdaniem organu, że wnioskodawca spełnił warunki utraty obywatelstwa polskiego, wynikające z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia

8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim i nie posiada obywatelstwa polskiego.

Na powyższą decyzję skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniósł L. Z. reprezentowany przez pełnomocnika, zarzucając jej naruszenie prawa polegające na przyjęciu, że uchwała nr 5/58 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 skarżącego. W związku z tym wniósł o uchylenie zaskarżonej oraz poprzedzającej ją decyzji oraz zasądzenie kosztów postępowania sądowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że uchwała nr 5/58 Rady Państwa nie miała mocy aktu prawnego o charakterze generalnym, bowiem zdaniem skarżącego Rada Państwa nigdy nie miała uprawnienia do uchwalania powszechnie obowiązującego prawa. Zgodnie z Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r. kompetencje te przysługiwały wyłącznie Sejmowi. Rada Państwa była 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 następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Zdaniem skarżącego 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. Ze względu na rangę przedmiot obywatelstwa należy do materii konstytucyjnej i ustawowej. Zdaniem skarżącego nie jest możliwe regulowanie tego zagadnienia aktem niższej rangi, wydanym bez upoważnienia ustawowego, poza tym niepublikowanym. Ponadto podniósł, że w trakcie przeprowadzonej kwerendy archiwalnej nie odnaleziono dokumentów potwierdzających lub zaprzeczających, że podania skarżącego i jego rodziców trafiły do Rady Państwa. Na poparcie swojego stanowiska skarżący powołał szereg wyroków sądów administracyjnych. W odpowiedzi na skargę Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o jej oddalenie podtrzymując stanowisko zaprezentowane w zaskarżonej decyzji.

### **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym w świetle § 2 powołanego wyżej artykułu kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

W niniejszej sprawie organy administracji publicznej prawidłowo ustaliły, że do rozpoznania wniosku skarżącego o stwierdzenie posiadania bądź utraty obywatelstwa polskiego będą miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 ze zm.). Z art. 11 ust. 1 i 5 tej ustawy wynikało, obywatel polski tracił obywatelstwo, jeżeli zostały łącznie spełnione przesłanki:

- uzyskania zezwolenie władzy polskiej na zmianę obywatelstwa polskiego,
- 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.

W rozpoznawanej sprawie fakt nabycia obywatelstwa państwa obcego przez skarżącego nie budzi wątpliwości - potwierdza to znajdujące się w aktach sprawy "świadcstwo potwierdzające obywatelstwo izraelskie". Wątpliwości budzi kwestia skutecznego uzyskania przez rodziców skarżącego, rozciągającej się na małoletniego wówczas L., zgody na zmianę obywatelstwa. Według organów administracji taką zgodę stanowiła uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. W ocenie organów orzekających w sprawie uchwała ta, jako akt podjęty na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 cyt. ustawy była aktem stosowania prawa, stanowiącym generalne zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które w związku z wyjazdem do Izraela złożyły stosowny wniosek do Rady Państwa przed datą podjęcia uchwały i opuściły Polskę, jak też w stosunku do osób, które dopiero złożyły wniosek o zmianę obywatelstwa i opuszczają Polskę.

W ocenie Sądu jest to jednak pogląd częściowo błędny. Przepisy art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim określały postępowanie w sprawach dotyczących nadania i utraty obywatelstwa polskiego stwierdzając, że o nadaniu i utracie obywatelstwa polskiego orzekała Rada Państwa oraz że orzeczenie o utracie obywatelstwa polskiego następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów, traktując tym samym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego jako akt stosowania prawa.

Wskazać należy, że zarówno w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego jak i w doktrynie reprezentowane jest jednolite stanowisko co do tego, że rozstrzygnięcie Rady Państwa w kwestii zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego nie zapadało w formie decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym z dnia 22 marca 1928 r. (Dz. U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341 ze zm.) lub przepisów k.p.a. Ustawa o obywatelstwie polskim samodzielnie określała tryb wydawania przez Radę Państwa orzeczeń w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Natomiast co do formy zezwolenia reprezentowane są dwa przeciwstawne stanowiska: jedno przyjmujące, iż zezwolenia dotyczące zmiany obywatelstwa mają indywidualny i jednostkowy charakter (tak - Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 września 2001 r. III RN 56/01 OSN 2002/13/299, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2005 r. II OSK 267/05, Jagielski, Obywatelstwo polskie, Warszawa 1998, str. 123), drugie - akceptujące powyższą zasadę, dopuszczające 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 uwagi na to, że ustawa nie regulowała formy wydawania zezwoleń mogło być ono zatem wydane również w formie uchwały Rady Państwa. Analiza przepisów ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. prowadzi do wniosku, że ustawa ta regulowała określony tryb postępowania w sprawach utraty obywatelstwa, określając również kolejność czynności. Z treści art. 13 i 11 cyt. ustawy wynika, że w pierwszym rzędzie zainteresowana osoba winna złożyć wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, następnie wniosek ten winien być przedstawiony przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa. Rada Państwa z

kolei rozstrzygała w przedmiocie zezwolenia. Nie można kolejności tej odwrócić, gdyż naruszałoby to ustawowe wymagania, od których spełnienia zależy utrata obywatelstwa polskiego. Zezwolenie Rady Państwa wydane w formie uchwały mogło następnie odnosić się do wielu podmiotów, jeżeli osoby te można zidentyfikować. Czyli uchwała nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. mogła odnosić się do osób, które złożyły podania 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.

Powyższe stanowisko reprezentowane jest przez Naczelną Sąd Administracyjny w licznych wyrokach - m.in. z dnia 27 października 2005 r., II OSK 983/05, 14 października 2005 r., II OSK 267/05, oraz z dnia 21 grudnia 2006 r., II OSK 1455/05.

Odnosząc powyższe wywody do okoliczności niniejszej sprawy wskazać należy, że jak wynika z akt administracyjnych, rodzice skarżącego złożyli podania do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w dniu 25 lutego 1957 r., a więc przed podjęciem przez Radę Państwa uchwały nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. Omawiana uchwała mogłaby stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego dla rodziców skarżącego i tym samym jego samego, jednak pod warunkiem, by wnioski rodziców zostały przekazane Radzie Państwa przez Prezesa Rady Ministrów przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r.

Z uzasadnienia zaskarżonej decyzji wynika, że organ w wyniku przeprowadzonej kwerendy archiwalnej dotyczącej wydania uchwały Rady Państwa nr 5/58 nie odnalazł dowodów potwierdzających fakt przekazania Radzie Państwa wniosków zainteresowanych osób o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa 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 rodziców skarżącego i tym samym jego samego obywatelstwa polskiego.

Reasumując należy stwierdzić, że jeżeli brak jest dowodów potwierdzających fakt przekazania Radzie Państwa podania rodziców skarżącego przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r., to nie można przyjąć, że uchwała ta stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Dlatego należało 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. 13 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, które miało wpływ na wynik sprawy. Konsekwencją powyższego była konieczność uchylecia obu decyzji, które zapadły w sprawie. W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 cyt. ustawy.