

IV SA/Wa 1985/06 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 343295

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 13 grudnia 2006 r.

IV SA/Wa 1985/06

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: sędzia WSA Małgorzata Miron.

Sędziowie WSA: asesor Marta Laskowska, Wanda Zielińska-Baran (spr.).

Protokolant: Marek Lubasiński.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 grudnia 2006 r. sprawy ze skargi Diny F. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 13 września 2006 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego

1. uchyla zaskarżoną decyzję i utrzymaną nią w mocy decyzję organu pierwszej instancji;
2. zasądza od Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców na rzecz Diny F. kwotę 340 zł (trzysta czterdzieści złotych) tytułem zwrotu postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżoną decyzją z dnia 13 września 2006 r. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, po rozpatrzeniu odwołania Diny F., utrzymał w mocy decyzję Wojewody Ś. z dnia 5 czerwca 2006 r. odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Dinę F.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ odwoławczy podniósł, iż w myśl art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. (Dz. U. Nr 10, poz. 49) 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 tej sprawie, przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.).

Ustalając stan faktyczny stwierdzono, iż Dina F. urodziła się w dniu 16 marca 1951 r. w miejscowości S., jako Diana Z., córka Siergieja i Genii. W 1959 roku rodzice małoletniej wówczas Diany Z. wystąpili z podaniem do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie dla siebie i córki, w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Rodzice Diany Z. - jako osoby deklarujące zamiar wyjazdu na pobyt stały do Izraela - otrzymali dokumenty podróży. Małoletnia Diana została wpisana do dokumentu podróży

matki. Po przyjeździe wnioskodawczynie nabyła w dniu 11 grudnia 1960 r. obywatelstwo izraelskie - co wynika ze świadectwa potwierdzającego nabycie obywatelstwa izraelskiego wydanego w dniu 31 lutego 2005 r. przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Izraela.

Stosownie do art. 11 powołanej ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu Diany Z. (obecnie Diny F.) na pobyt stały do Izraela, obywatel polski tracił obywatelstwo polskie, jeżeli zostały spełnione łącznie dwa warunki: po pierwsze - uzyskał zezwolenie władzy polskiej na zmianę obywatelstwa i po drugie - nabył obywatelstwo obce. Przepis art. 11 ust. 2 tej ustawy stanowił, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone rodzicom rozciągało się na dzieci pozostające po ich władzą rodzicielską.

W ocenie organu nie budzi wątpliwości, że Dina F. nabyła obywatelstwo izraelskie. Do ustalenia pozostaje więc, czy Genia i Siergiej Z. i ich małoletnia córka Diana (obecnie Dina) uzyskali skutecznie zgodę właściwego organu - jakim była wówczas Rada Państwa - na zmianę obywatelstwa.

Organ podkreślił, iż Rada Państwa, zgodnie z przepisami rozdziału 2 Konstytucji PRL, była samodzielnym naczelnym organem władzy państwowej. Jej działalność opierała się na zasadzie kolegialności, a jej sposób działania określał regulamin, uchwalany każdorazowo po wyborze nowego jej składu. 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 decydowanie 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. 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 - wydawano dokumenty podróży uprawniające do opuszczenia terytorium Polski.

W związku z powyższym organ uznał, że uchwała Rady Państwa nr 5/58 stanowiła skuteczne zezwolenie na zmianę przez Ginę i Siergieja Z. obywatelstwa polskiego na izraelskie, które rozciągało się na ich małoletnią wówczas córkę Dianę Z. (obecnie Dinę F.).

W skardze do sądu administracyjnego pełnomocnik skarżącej - Diny F. wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji, oraz o zasądzenie

kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi pełnomocnik skarżącej wskazał, że Uchwała Rady Państwa nr 5/58 nie miała mocy aktu prawnego o charakterze generalnym, bowiem ani Konstytucja PRL ani obowiązująca wówczas ustawa z 1951 r. o obywatelstwie polskim nie przewidywały dla Rady Państwa upoważnienia do wydawania aktów normatywnych o charakterze generalnym regulujących kwestie obywatelstwa polskiego. Do kompetencji Rady Państwa w myśl art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. w zw. z art. 25 ust. 1 pkt 11 Konstytucji PRL należało uprawnienie do orzekania w przedmiocie nadania i utraty obywatelstwa polskiego, przy czym orzeczenie o utracie obywatelstwa następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 13 ust. 2 ustawy z 1951 r.). W kwestii obywatelstwa Rada Państwa pełniła rolę organu stosującego prawo, kierując się trybem i przesłankami wynikającymi z Konstytucji oraz z ustawy. Pełnomocnik podkreślił, iż ze swej istoty akt organu stosowania prawa nie może mieć charakteru generalnego, a wręcz przeciwnie ma zawsze charakter indywidualny i jest wydawany po zbadaniu wszelkich okoliczności odnoszących się do konkretnej osoby. Pełnomocnik powołał na orzecznictwo, w którym przyjęto, iż uchwała nr 5/58 Rady Państwa 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. Osoba objęta zezwoleniem powinna być wskazana we wniosku Prezesa Rady Ministrów skierowanego do Rady Państwa. Ustawa określała organ uprawniony do złożenia wniosku do Rady Państwa i organ właściwy do wydania zezwolenia na zmianę obywatelstwa oraz wprowadzała zasadę, że postępowanie wszczyna się na wniosek obywatela polskiego.

Zdaniem pełnomocnika skarżącej, wobec nie spełnienia warunków koniecznych dla uzyskania przez skarżącą zezwolenia na zmianę obywatelstwa nie mogło dojść do jego utraty. Odpowiadając na skargę Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców wniósł o jej oddalenie, powtarzając argumentację zwartą w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

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

Na wstępie należy przed wszystkim zauważyć, iż stosownie do art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.) obywatel tracił obywatelstwo, jeżeli zostały spełnione łącznie dwie przesłanki: uzyskał zezwolenie władzy polskiej na zmianę obywatelstwa polskiego oraz nabył obywatelstwo obce. O ile fakt nabycia przez Dinę F. obywatelstwa izraelskiego pozostaje poza sporem, o tyle wątpliwości budzi kwestia skutecznego uzyskania zgody przez skarżącą na zmianę obywatelstwa. Według organów obu instancji orzekających w niniejszej sprawie, taką zgodę stanowiła uchwała Rady Państwa nr 5/58, będąca generalnym aktem stosowania prawa, podjętym na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 powołanej ustawy.

W ocenie Sądu, w tej konkretnej sprawie, powołana uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa wywołującego skutek w postaci utraty przez skarżącego obywatelstwa polskiego.

Stosownie do treści art. 13 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy o obywatelstwie polskim, o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego ze skutkiem w postaci utraty obywatelstwa polskiego z chwilą nabycia obywatelstwa obcego orzekła Rada Państwa, przy czym zezwolenie następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 roku 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 zezwoleniu tym osobom na zmianę obywatelstwa polskiego.

Powyższa regulacja nie wskazywała jednak w jakiej formie i w jakim trybie Rada Państwa rozpatruje wnioski o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Sąd podziela pogląd prezentowany zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, że 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.

Zdaniem Sądu, zezwolenie na zmianę obywatelstwa nie jest aktem normatywnym wykonawczym do aktu o randze ustawowej, albowiem ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 roku nie zawierała przepisu upoważniającego Radę Państwa do wydania aktu o tym charakterze, jest natomiast aktem stosowania prawa.

Należy również podnieść, że w doktrynie na tle udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa prezentowane są rozbieżne poglądy. Przyjmuje się, iż zezwolenia dotyczące zmiany obywatelstwa mają indywidualny charakter (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 kolei w orzecznictwie pojawiło się stanowisko, według którego zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, jako przesłanka utraty obywatelstwa polskiego, musi mieć charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa (zob. wyrok SN z 17 września 2001 r. sygn. akt III RN 56/01, OSNP 2002/13/299).

Wprawdzie orzeczenie co do zezwolenia na zmianę obywatelstwa powinno mieć formę uchwały, gdyż Rada Państwa jako organ kolegialny nie mogła wydawać rozstrzygnięć w innej formie, zwłaszcza, że nie stosowano w jej działalności przepisów o postępowaniu administracyjnym, to jednak, zdaniem Sądu, zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego wydane w formie uchwały mogło dotyczyć większej liczby osób. Sąd podziela stanowisko przyjęte w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok NSA z dnia 27 października 2005 r. sygn. akt II OSK 965/05, wyrok NSA z dnia 27 października 2005 r., sygn. akt II OSK 983/05, wyrok NSA z dnia 14 października 2005 r., sygn. akt II OSK

267/05), że uchwała nr 5/58 Rady Państwa z 23 stycznia 1958 r. nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które do daty jej podjęcia nie występowały z wnioskiem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, gdyż brak podstaw by przyjąć, że akt tego rodzaju ma charakter generalnej zgody udzielanej na przyszłość.

W rozpoznawanej sprawie, jak wynika z akt administracyjnych, Genia i Siergiej Z. - rodzice skarżącej złożyli podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w 1959 roku, czyli już po podjęciu przez Radę Państwa uchwały nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. Zatem należało stwierdzić, że organ błędnie przyjął, iż zezwolenie wynikające z przedmiotowej uchwały dotyczyło również rodziców skarżącej, a tym samym również skarżącej, z tej przyczyny, że w dacie podejmowania uchwały brak było wniosków osób zainteresowanych - rodziców skarżącej.

W ocenie Sądu przedmiotowa uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w stosunku do podań rodziców skarżącej z 1959 roku, mogła co najwyżej być traktowana wyłącznie jako zapowiedź ewentualnego udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa przez wyżej wymienione osoby.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji wyeliminować z obrotu prawnego, jako wydane z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r., o obywatelstwie polskim, które to naruszenie miało wpływ na wynik postępowania. Dlatego też, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na mocy art. 145 § 1 pkt 1 lit. a powoływanej ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji. O kosztach orzeczono na zasadzie art. 200 tej ustawy.