

IV SA/Wa 522/07 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 343777

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 23 kwietnia 2007 r.

IV SA/Wa 522/07

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Małgorzata Miron.

Sędziowie WSA: asesor Marta Laskowska (spr.), asesor Jarosław Trelka.

Protokolant: Marek Lubasiński.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 kwietnia 2007 r. sprawy ze skargi Ester B. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 30 stycznia 2007 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 Ester B. kwotę 340 zł (trzysta czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Decyzją z dnia 30 stycznia 2007 r. Prezes Urzędu Do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców po rozpatrzeniu odwołania adwokat Krystyny K. pełnomocnika Ester B. (poprzednio Elżbieta B.) uchylił decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 19 lipca 2006 r. odmawiającą wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego przez Ester B. (poprzednio Elżbieta B.) i odmówił stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Ester B.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Prezes Urzędu Do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców 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, w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu wnioskodawczynie do Izraela, a zatem przepisy ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 10, poz. 49 z późn. zm.).

Ustalając stan faktyczny w sprawie stwierdzono, iż Ester B. urodziła się jako Elżbieta B. w dniu 14 kwietnia 1950 r. - obywatelka polska. W marcu 1964 r. rodzice wnioskodawczynie Bolesław B. oraz Łucja B. wystąpili z podaniem do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem na stałe do Państwa Izrael.

Podanie takie złożyła również jako małoletnia wówczas Elżbieta B. Elżbieta B. posiadała tymczasowe zaświadczenie tożsamości (...) wydane przez KPMO w J., które zostało unieważnione w dniu 25 maja 1985 r. Wnioskodawczyni w dniu 9 stycznia 1985 r. nabyła obywatelstwo izraelskie.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 powołanej ustawy, z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu Ester B. 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. 13 ust. 2 cyt. ustawy stwierdzał, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone rodzicom rozciąga się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską. Jednakże - zgodnie z przepisem art. 13 ust. 5 cyt. ustawy - zezwolenie to rozciągało się na dzieci w wieku powyżej 16 lat jedynie za ich zgodą. W przedmiotowej sprawie warunek ten został spełniony - szesnastoletnia wówczas Elżbieta wniosła w dniu 18 marca 1964 r. do Rady Państwa podanie o zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego.

W ocenie organu nie budzi wątpliwości, że Ester B. nabyła obywatelstwo izraelskie. Do ustalenia pozostaje czy uzyskała skutecznie zgodę właściwego organu, którym była wówczas Rada Państwa, na zmianę obywatelstwa.

Organ wywodzi, 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 przez ten organ aktów.

Rada Państwa oprócz kompetencji określonych w Konstytucji PRL miała również inne uprawnienia, w tym decydowanie w sprawach nadania i utraty obywatelstwa polskiego. Przy czym art. 16 powołanej ustawy o obywatelstwie polskim nie określał trybu i formy udzielania przez Radę Państwa zezwolenia, nie decydował, jaki charakter miało mieć owo zezwolenie - aktu indywidualnego, czy też mogło mieć charakter generalny.

Według informacji posiadanych przez Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców osobom deklarującym narodowość żydowską, które udawały się na pobyt stały do Izraela i wystąpiły o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael, nie były wydawane przez Radę Państwa zezwolenia indywidualne. Zdaniem organu zezwoleniem na zmianę obywatelstwa była niepublikowana - wydana na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim - 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 taka nie musiała podlegać publikacji.

W związku z powyższym organ uznał, że powyższa uchwała stanowiła skuteczne zezwolenie na zmianę przez Ester B. obywatelstwa.

Skargę na powyższą decyzję Prezesa Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców złożyła pełnomocnik skarżącej wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania. W uzasadnieniu wskazała, że Naczelny Sąd Administracyjny w swych licznych, dotychczasowych orzeczeniach wydawanych w analogicznych sprawach, jednoznacznie orzekł, że zasady i tryb załatwiania spraw o zezwolenie na zmianę obywatelstwa określała wyłącznie ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, wymagając aby przedmiotowe zezwolenie, jako przesłanka utraty obywatelstwa polskiego, miało charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa. NSA dopuścił przy tym możliwość uznania przedmiotowej uchwały nr 5/58 za formę udzielenia takich indywidualnych zezwoleń jedynie wobec osób, które przed dniem jej uchwalenia, tj. przed dniem 23 stycznia 1958 r. złożyły stosowne wnioski. W niniejszej sprawie wnioski złożone zostały w miesiącu marcu 1964 r.

W odpowiedzi na skargę Prezes Urzędu do Spraw Repatriantów i Cudzoziemców wniósł o jej oddalenie oraz podtrzymał argumenty zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Mając na względzie powyższe unormowanie sąd uznał, że skarga jest uzasadniona i prowadzi do uchylenia zaskarżonej decyzji, jak też poprzedzającej ją decyzji organu I instancji.

Na wstępie wskazać należy, że zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 z późn. zm.), przyjętym za podstawę 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. Powołany przepis nie przewiduje wydawania decyzji administracyjnej w przedmiocie odmowy wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego, jak przyjęto w decyzji Wojewody Dolnośląskiego z dnia 19 lipca 2006 r., którą uchylono decyzją z dnia 30 stycznia 2007 r., odmawiając jednocześnie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego.

W tym miejscu wskazać należy, że jako podstawę prawną swego rozstrzygnięcia Prezes Urzędu Do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców błędnie wskazał art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., który stanowi, że organ odwoławczy wydaje decyzję, w której utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję. Tymczasem uchylając decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 19 lipca 2006 r. i orzekając co do istoty sprawy - organ winien jako podstawę prawną swego rozstrzygnięcia wskazać art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. Jednakże choć powyższe rozstrzygnięcie w podanym wyżej zakresie nie czyni zadość wymogom przewidzianym w art. 107 § 1 k.p.a. to jednak błędne powołanie postawy prawnej w decyzji administracyjnej nie prowadzi automatycznie do uchylenia decyzji w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Wskazane bowiem uchybienie pozostaje bez wpływu na treść rozstrzygnięcia.

Dokonując oceny decyzji należy zważyć, że stosownie do art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15

lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim obywatel tracił obywatelstwo, jeżeli zostały spełnione łącznie dwie przesłanki: uzyskanie zezwolenia właściwego organu na zmianę obywatelstwa polskiego oraz nabycie obywatelstwa obcego. O ile fakt nabycia przez Ester B. obywatelstwa państwa Izrael pozostaje poza sporem, o tyle wątpliwości budzi kwestia skutecznego uzyskania zgody przez skarżącą na zmianę obywatelstwa. Zdaniem organu odwoławczego taką zgodę stanowiła uchwała Rady Państwa nr 5/58, będąca generalnym aktem stosowania prawa, podjętym na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.).

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 skarżącą obywatelstwa polskiego.

Stosownie do treści art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego orzekała Rada Państwa, przy czym zezwolenie następowało na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych. 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. Ustawa o obywatelstwie polskim z 1962 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 zezwoleniu tym osobom na zmianę obywatelstwa polskiego.

Powyższa regulacja nie wskazywała jednak, w jakiej formie i w jakim trybie Rada Państwa rozpatruje wniosek 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. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.), a później kodeksu postępowania administracyjnego.

Skład orzekający stoi na stanowisku, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa nie jest aktem normatywnym wykonawczym do aktu o randze ustawowej, albowiem ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. nie zawierała przepisu upoważniającego Radę Państwa do wydania aktu o tym charakterze, jest natomiast aktem stosowania prawa.

Należy również wskazać, że w doktrynie na tle udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa prezentowane są rozbieżne poglądy. Przyjmuje się, iż zezwolenia dotyczące zmiany obywatelstwa mają indywidualny charakter [zob. Jagielski, *Obywatelstwo polskie*, Warszawa 1998, s. 123], a także przyjmując powyższą zasadę dopuszcza się możliwość udzielenia generalnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa - gdy zmiana obywatelstwa dotyczy większej liczby osób - z tym że wówczas zezwolenie dotyczące zmiany obywatelstwa wywoływało skutek prawny wobec oznaczonej osoby i tylko w odniesieniu do nabycia obywatelstwa obcego konkretnie określonego w orzeczeniu Rady Państwa o zmianie [zob. W. Ramus, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, s. 248]. Z kolei w orzecznictwie pojawiło się stanowisko, według którego zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego jako przesłanka utraty obywatelstwa polskiego musi mieć charakter indywidualny i być skierowany do określonego adresata aktu Rady Państwa (zob. wyrok SN

z dnia 17 września 2001 r., sygn. akt III RN 56/01, OSNP 2002, nr 13, poz. 299).

Uznając, iż orzeczenie winno zapaść 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, sąd orzekający stanął na stanowisku, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego mogło dotyczyć większej liczby osób. Sąd doszedł jednak do przekonania, w ślad za wyrokami NSA z dnia 27 października 2005 r., sygn. akt II OSK 965/05, z dnia 27 października 2005 r., sygn. akt II OSK 983/05 i z dnia 14 października 2005 r., sygn. akt II OSK 267/05, że uchwała tego rodzaju mogła jedynie stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które do daty jej podjęcia wystąpiły z wnioskiem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, gdyż brak podstaw by przyjąć, że akt tego rodzaju ma charakter generalnej zgody udzielanej na przyszłość. Z art. 16 ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r., który miał zastosowanie w sprawie skarżącej, wynika wyraźnie następująca kolejność zdarzeń: po pierwsze złożenie podania przez zainteresowaną osobę do właściwego organu, następnie przedstawienie wniosku przez właściwego ministra i dopiero wówczas orzeczenie przez Radę Państwa w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa określonej osoby. Odwrócenie powyższej kolejności naruszałoby istotne wymagania wprowadzone przez ustawę, od których spełnienia zależy utrata obywatelstwa polskiego.

W rozpoznawanej sprawie, zgodnie z ustaleniami organów, skarżąca złożyła podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w dniu 18 marca 1964 r., 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 skarżącej z tej przyczyny, że w dacie podejmowania uchwały brak było wniosku osoby zainteresowanej, tj. skarżącej.

W ocenie sądu przedmiotowa uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w stosunku do podania skarżącej z dnia 18 marca 1964 r. mogła być traktowana wyłącznie jako zapowiedź ewentualnego udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

Sąd przyjął, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów prawa materialnego - art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, co miało istotny wpływ na wynik sprawy. W konsekwencji należało ją wyeliminować z obrotu prawnego.

Mając powyższe na uwadze, sąd na zasadzie art. 145 § 1 pkt 1a powoływanej ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.

O kosztach orzeciono na zasadzie art. 200 ustawy.