

IV SA/Wa 848/08 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 2114348

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 30 czerwca 2008 r.

IV SA/Wa 848/08

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Jakub Linkowski.

Sędziowie WSA: Marta Laskowska (spr.), Małgorzata Miron.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 30 czerwca 2008 r. sprawy ze skargi B. N. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 7 września 2006 r. nr DRO.II.506/4794/06/PO w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego:

- 1.** uchyla zaskarżoną decyzję i utrzymaną nią w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 31 maja 2006 r.;
- 2.** zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz skarżącego B. N. kwotę 340 (trzysta czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Decyzją z dnia 7 września 2006 r. Prezes Urzędu Do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców po rozpatrzeniu odwołania pełnomocnika B. N. utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 31 maja 2006 r. odmawiającą wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego przez B. N. (poprzednio B. N.).

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, a zatem 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 B. N. urodził się jako B. N., syn B. (B.) i R. w dniu 28 maja 1953 r. w P. Następnie przyjechał wraz z rodzicami do Polski i zamieszkał w Legnicy. W dniu 19 października 1959 r. rodzice skarżącego wystąpili z podaniami do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z

wyjazdem na stałe do Izraela i z zamiarem nabycia obywatelstwa izraelskiego. Państwo B. i R. N. otrzymali-jako osoby deklarujące zamiar wyjazdu na pobyt stały do Izraela - dokumenty podróży serii DA (...) i DA (...) z datą ważności do dnia 2 listopada 1960 r. Małoletni wówczas B. N. został wpisany do dokumentu podróży matki. Po przyjeździe do Izraela, tj. 29 października 1960 r. nabył obywatelstwo izraelskie, zmienił imię B. na B. Obecnie legitymuje się izraelskim paszportem wydanym na nazwisko B. N. nr (...). Zgodnie z art. 11 powołanej ustawy, w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu B. N. 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 ww. ustawy stwierdzał, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone rodzicom rozciąga się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską.

W ocenie organu nie budzi wątpliwości, że B. N. nabył obywatelstwo izraelskie. Do ustalenia pozostaje czy skarżący, a właściwie jego rodzice uzyskali ze skutkiem prawnym zezwolenie 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 kolegialności. 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, które uzyskała na mocy art. 13 ust. 1 ww. ustawy o obywatelstwie polskim. Nadto organ zauważa, że ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r., w której uregulowane zostały zasady postępowania nie precyzowała trybu i formy udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Ustawa nie określała, jaki charakter miało mieć zezwolenie - czy miało to być akt indywidualny, czy też zezwolenie to mogło mieć charakter generalny.

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.

Ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. nie zawierała regulacji dotyczących trybu i formy wydawania przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na obce. Zdaniem organu należy przyjąć, że dopuszczalny był każdy sposób udzielenia przez Radę Państwa takiego zezwolenia. Powyższa uchwała była aktem stosowania prawa i stanowiła generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael również tym obywatelom polskim, którzy opuścili obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, udając się na pobyt stały do Izraela i złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. W konsekwencji do osób, które spełniły

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. Wydanie dokumentu podróży stanowiło konsekwencję udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

Wobec powyższego - zdaniem organu drugiej instancji - B. i R. N. spełnili wszystkie przesłanki zawarte w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, skutkujące utratą obywatelstwa polskiego.

Skargę na powyższą decyzję Prezesa Urzędu Do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców złożył pełnomocnik skarżącego, wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania. W uzasadnieniu wskazał, że przywołana uchwała Rady Państwa nie miała mocy aktu prawnego o charakterze generalnym. Konstytucja PRL, ani ustawa nie przewidywała dla Rady Państwa upoważnienia do wydawania aktów prawnych w przedmiocie obywatelstwa. Zdaniem pełnomocnika skarżącego brak było podstaw do uznania, że uchwała Rady Państwa nr 5/58 stanowiła prawnie skuteczne zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego przez B. N.

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

Wyrokiem z dnia 6 grudnia 2006 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (sygn. akt IV SA/Wa 1964/06) oddalił skargę.

W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, iż uchwała Rady Państwa nr 5/58 stanowiła "generalny akt stosowania prawa" wydany przez Radę Państwa w zakresie przysługujących jej kompetencji. Akt ten stanowił generalne, pod względem podmiotowym, zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego przez osoby, które opuszczały Polskę w celu wyjazdu na stałe do Izraela, o ile wyraziły one chęć zmiany obywatelstwa.

Sąd miał przy tym na względzie treść wniosku Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1957 r. Nr D.III/4/70/57 - kierowanego do Rady Państwa, w którym powołując się na art. 13 ust. 2 ww. ustawy wnosi on o podjęcie uchwały w sprawie ogólnego udzielenia obywatelom polskim, którzy opuścili względnie opuszczają teren PRL udając się na pobyt stały do państwa Izrael - zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

W następstwie tego właśnie wniosku została podjęta omawiana uchwała Nr 5/58, a jej treść jedynie nieznacznie odbiega od projektu, jaki zaproponował Prezes Rady Ministrów.

Sąd nie podzielił tej linii orzecznictwa, która stawia tezę o konieczności indywidualnych zezwoleń na zmianę obywatelstwa, a uchwałę Rady Państwa Nr 5/58 traktuje jako sprzeczną z ustawą z dnia 5 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, ewentualnie uzależnia możliwość jej stosowania od daty złożenia przez zainteresowanych do Rady Państwa próśb (podań) o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego.

W ocenie Sądu, rozważając zakres skutków prawnych, które zaszły w następstwie - uchwały Rady Państwa nr 5/58, w innych realiach systemowych i ustrojowych (w 1959 r.), nie można posługiwać się wprost standardami państwa praworządnego i stosowanymi obecnie standardami dokonywania wykładni przepisów. Przyjęcie takiego wyłącznie kryterium interpretacyjnego prowadziłoby bowiem niechybnie do wniosku, iż jeśli nie cała, to w każdym razie znaczna część przepisów tworzących ówczesny porządek prawny - była de iure bezprawnym, którego to wniosku nie sposób dzisiaj akceptować.

Skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego od powyższego wyroku wniósł

pełnomocnik B. N. Jako podstawę skargi kasacyjnej wskazał naruszenie prawa materialnego art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 1 i 5 oraz 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.) przez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że spełnione zostały przesłanki utraty przez B. N. obywatelstwa polskiego, gdyż uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego przez rodziców skarżącego w związku z ich wyjazdem na pobyt stały do Izraela. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podkreślono, że strona skarżąca nie zgadza się ze stanowiskiem Sądu odnośnie charakteru prawnego uchwały i jej prawnej skuteczności w zakresie udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do obywateli polskich wyjeżdżających na pobyt stały do Izraela po dacie jej podjęcia.

Wyrokiem z dnia 1 kwietnia 2008 r. Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. akt II OSK 361/07) uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu wyroku Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwała Rady Państwa Nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael 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. A zatem uchwała z 23 stycznia 1958 r. w stosunku do podań złożonych po jej podjęciu mogła być traktowana jedynie jako zapowiedź udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 190 zdanie pierwsze ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.), Sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Z określenia "związany wykładnią prawa" należy wyprowadzić wniosek, że wojewódzki sąd administracyjny nie jest związany oceną Naczelnego Sądu Administracyjnego co do stanu faktycznego sprawy, albowiem ocena ta nie jest wykładnią przepisów prawa (J. P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - komentarz, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, str. 268). W pozostałym zakresie jednakże ocena wyrażona przez NSA wiąże sąd rozpoznający sprawę ponownie. Możliwość odstąpienia od zawartej w orzeczeniu wykładni prawa istnieje tylko wtedy gdy: a) stan faktyczny ustalony w wyniku ponownego rozpoznania sprawy uległ tak zasadniczej zmianie, że do nowo ustalonego stanu faktycznego nie mają zastosowania przepisy wyjaśnione przez Naczelny Sąd Administracyjny; b) po wydaniu orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego zmieni się stan prawny (J. P. Tarno, dz. cyt. i powołane tam orzeczenie Sądu Najwyższego).

Warto wskazać, że na gruncie nieobowiązującej już ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.) akceptowany był podobny pogląd. W orzecznictwie sądowym dopuszczano możliwość odstąpienia od oceny prawnej wyrażonej w orzeczeniu sądu, jednakże konieczne było spełnienie jednej z dwóch

przesłanek: zmiany stanu prawnego albo zmiany stanu faktycznego sprawy (wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2000 r., sygn. akt SA/Bk 1480/99 - niepublikowany; wyrok NSA z dnia 18 marca 2002 r., sygn. akt IV SA 3348/01 - niepublikowany).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odnosząc przedstawione wyżej rozważania do okoliczności rozpoznawanej sprawy nie stwierdził zaistnienia przesłanek umożliwiających odstąpienie od oceny prawnej wyrażonej w wyżej przywołanym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego. Oznacza to, że dalsze rozważania na temat legalności zaskarżonego aktu muszą być prowadzone w oparciu o stanowisko Sądu wyższej 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 dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego, jak przyjęto w decyzji Wojewody Dolnośląskiego z dnia 31 maja 2006 r., którą utrzymano w mocy zaskarżoną decyzją z dnia 7 września 2006 r. W tym względzie, zaskarżona decyzja nie odpowiada treści wskazanego art. 17 ust. 4, mimo określenia w jej uzasadnieniu zakresu orzekania na podstawie tego przepisu.

Prawidłowo organ administracji publicznej ustalił, że do rozpoznania wniosku skarżącego o stwierdzenie posiadania bądź utraty przez skarżącego obywatelstwa polskiego będą miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25). Nie ulega wątpliwości, że rozpoznając sprawę w przedmiocie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez określoną osobę na podstawie art. 17 ust. 4 obecnie obowiązującej ustawy o obywatelstwie polskim (z dnia 15 lutego 1962 r.) trzeba odnieść się do zdarzeń, których skutkiem jest nabycie i utrata obywatelstwa polskiego. Takim zdarzeniem, które w ocenie organów spowodowało utratę obywatelstwa polskiego przez skarżącego było wystąpienie o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w związku z wyjazdem do Izraela na pobyt stały i uzyskanie obywatelstwa izraelskiego w 1960 r., a także uzyskanie takiego zezwolenia w formie uchwały nr 5/58 w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do Państwa Izrael. Nie sporne jest, że B. N. uzyskał obywatelstwo izraelskie w dniu 29 października 1960 r. A zatem - jak trafnie wskazał organ odwoławczy - w okolicznościach niniejszej sprawy problem sprowadza się do oceny czy wskazana wyżej uchwała nr 5/58 mogła stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącego, a właściwie jego rodziców wywołując skutek w postaci utraty przez niego obywatelstwa polskiego. 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 22 marca 1928 r. (Dz. U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.) lub przepisów k.p.a. Ustawa o obywatelstwie polskim samodzielnie określała tryb wydawania przez Radę Państwa orzeczeń w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Utrwalony jest przy tym pogląd, co do tego, że omawiane zezwolenie jest aktem stosowania prawa.

Natomiast co do formy tegoż zezwolenia reprezentowane są dwa przeciwstawne stanowiska: jedno - wskazujące, że powinno mieć ono charakter indywidualny, jednostkowy, odnoszący

się do konkretnej osoby (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 września 2001 r. III RN 56/01, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 października 2005 r. IIOSK 267/05, J. Jagielski "Obywatelstwo polskie" Warszawa 1998 str. 123), drugie natomiast akceptujące powyższą zasadę, dopuszcza 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).

Zważywszy na to, że ustawa nie reguluje formy wydawania zezwoleń mogło być ono zatem wydane również w formie uchwały Rady Państwa. Nie może jednak ująć uwagę, że analiza przepisów ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. prowadzi do wniosku, że ustawa ta regulowała określony tryb postępowania w sprawach utraty obywatelstwa i określała kolejność czynności. Z treści art. 13 111 ustawy wynika, że najpierw zainteresowana osoba winna złożyć wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, następnie wniosek ten winien być przedstawiony przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa, a następnie ta 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. Innymi słowy - uchwała nr 5/58 z 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.

W rozpoznawanej sprawie, zgodnie z ustaleniami organów, rodzice B. N. złożyli podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w dniu 19 października 1959 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 rodziców skarżącego z tej przyczyny, że w dacie podejmowania uchwały brak było wniosku osoby zainteresowanej tj. rodziców skarżącego.

W ocenie Sądu przedmiotowa uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w stosunku do podania rodziców skarżącego z dnia 19 października 1959 r. mogła być traktowana wyłącznie jako zapowiedź ewentualnego udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa. 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 orzeczono na zasadzie art. 200 ustawy.

Z uwagi na to, że z dniem 20 lipca 2007 r., na mocy art. 2 ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 120, poz. 818) zadania Prezesa Urzędu Do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców w sprawach dotyczących obywatelstwa przejął minister właściwy do spraw wewnętrznych, Wojewódzki Sąd Administracyjny kosztami postępowania w rozpoznawanej sprawie obciążył Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.