

IV SA/Wa 560/08 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 523804

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 11 września 2008 r.

IV SA/Wa 560/08

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Marta Laskowska (spr.).

Sędziowie: WSA Krystyna Napiórkowska, Anna Szymańska.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 września 2008 r. sprawy ze skargi R. K. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lutego 2008 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego

I. uchyla zaskarżoną decyzję i utrzymaną nią w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 6 stycznia 2008 r.;

II. zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz skarżącej R. K. kwotę 340 złotych (trzysta czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Decyzją z dnia 27 lutego 2008 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji po rozpatrzeniu odwołania adwokata L. P. pełnomocnika R. K. (poprzednio R. W.) od decyzji Wojewody Dolnośląskiego z dnia 6 stycznia 2008 r. odmawiającej stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez R. K., córkę S. i Z. z domu P., urodzoną w dniu 9 listopada 1948 r. w W., na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji 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 R. K. urodziła się jako R. W. w dniu 9 listopada 1948 r. - obywatelka polska jako córka S. i Z.. W dniu 22 sierpnia 1969 r. R. K. wystąpiła z podaniem do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na

izraelskie w związku z wyjazdem na stałe do Państwa Izrael. Wnioskodawczyni otrzymała dokument podróży (...) i po przyjeździe do Izraela nabyła obywatelstwo izraelskie. Zgodnie z art. 13 ust. 1 powołanej ustawy, z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu R. K. 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.

W ocenie organu nie budzi wątpliwości, że R. K. 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 kolegalności. 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.

Organ wywodzi, że Rada Państwa, zgodnie z przepisami rozdziału 2 Konstytucji PRL, była samodzielnym naczelnym organem władzy państwowej. Jej działalność opierała się na zasadzie kolegalności. 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 miał 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 przed dniem 23 stycznia 1958 r. (data wydania uchwały), 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.

Wobec powyższego - zdaniem organu drugiej instancji - R. K. spełniła wszystkie przesłanki zawarte w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, skutkujące utratą obywatelstwa polskiego i nie posiada obywatelstwa polskiego.

Skargę na powyższą decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji złożył pełnomocnik skarżącej, wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz zasądzenie na rzecz skarżącej 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 skarżącej w trakcie prowadzonego postępowania nie odnaleziono dokumentów potwierdzających lub zaprzeczających, że podania skarżącej i jej rodziców trafiły do Rady Państwa. Zdaniem pełnomocnika skarżącej brak było podstaw do uznania, że uchwała Rady Państwa nr 5/58 stanowiła prawnie skuteczne zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego przez R. K..

W odpowiedzi na skargę Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o jej oddalenie i wskazał, że 31 marca 2008 r. (skarga pełnomocnika wpłynęła do organu w dniu 12 marca 2008 r.) wydał na podstawie art. 154 § 1 i 2 k.p.a. decyzję mocą której zmienił własną decyzję z dnia 27 lutego 2008 r. utrzymującą w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 6 stycznia 2008 r. odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez R. K., w ten sposób, że uchylił zaskarżoną decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 6 stycznia 2008 r. odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez R. K. oraz stwierdził posiadanie obywatelstwa polskiego przez R. K..

Zarządzeniem z dnia 19 maja 2008 r. sąd zwrócił się do pełnomocnika skarżącej R. K. o zajęcie stanowiska w sprawie w związku z wydaniem przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzji z dnia 31 marca 2008 r.

W odpowiedzi pełnomocnik skarżącej złożył pismo procesowe, w którym wniósł:

1) na podstawie art. 135 p.p.s.a. o stwierdzenie nieważności decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 2008 r., którą orzeczono o zmianie zaskarżonej decyzji z dnia 27 lutego 2008 r. oraz

2) podtrzymał w całości skargę z dnia 10 marca 2008 r.

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.

Przedmiotem skargi wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie jest decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 lutego 2008 r. utrzymująca w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 6 stycznia 2008 r. odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez R. K..

Na wstępie stwierdzić należy, że w aktach sprawy znajduje się również decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wydana na podstawie art. 154 § 1 i 2 k.p.a., mocą której Minister zmienił własną decyzję z dnia 27 lutego 2008 r. utrzymującą w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 6 stycznia 2008 r. odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez R. K., w ten sposób, że uchylił zaskarżoną decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 6 stycznia 2008 r. odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez R. K. oraz stwierdził posiadanie obywatelstwa polskiego przez R. K..

Brak jest jednak w aktach sprawy informacji, czy decyzja wydana w trybie art. 154 k.p.a. stała się ostateczna. Tym samym nie można stwierdzić, że spowodowała ona wyeliminowanie z obrotu zaskarżonej decyzji oraz decyzji utrzymanej nią w mocy. Podkreślić należy, że jest to decyzja pierwszoinstancyjna, zawierająca błędne pouczenie o środkach zaskarżenia.

Tym samym nadal istniały podstawy do kontroli decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 lutego 2008 r.

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 traci obywatelstwo, jeżeli zostały spełnione łącznie dwie przesłanki: uzyskanie zezwolenia właściwego organu na zmianę obywatelstwa polskiego oraz nabycie obywatelstwa obcego. O ile fakt nabycia przez R. K. 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. z 1928 r. 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 (por.: Jagielski, Obywatelstwo polskie, Warszawa 1998, str. 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 (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 indywidualny i być skierowany do określonego adresata aktu Rady Państwa (zob. wyrok SN z 17 września 2001 r. sygn. akt III RN 56/01, OSNP 2002/13/299).

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 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 22 sierpnia 1969 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 22 sierpnia 1969 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.

Przy ponownym rozpatrywaniu sprawy organ ustali czy decyzji wydana w trybie art. 154 § 1 i 2 k.p.a. jest ostateczna, załączając do akt sprawy odpis decyzji wraz z adnotacją o jej ostateczności. Jeżeli decyzja jest ostateczna umorzy postępowanie jako bezprzedmiotowe, jeśli zaś nie jest ostateczna należy kontynuować postępowanie.

Sąd nie uwzględnił wniosku pełnomocnika skarżącej o stwierdzenie nieważności decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 2008 r., którą orzeczono o zmianie zaskarżonej decyzji z dnia 27 lutego 2008 r. (na podstawie art. 135 p.p.s.a.) bowiem jak wyżej stwierdzono brak jest informacji czy decyzja wydana w trybie art. 154 k.p.a. jest ostateczna.

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

O kosztach orzeczono na zasadzie art. 200 ustawy.