

IV SA/Wa 1147/05 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 196481

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 10 stycznia 2006 r.

IV SA/Wa 1147/05

TEZA aktualna

Uchwała Rady Państwa nr 37/56 z dnia 15 maja 1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim, wydana została jako akt wykonawczy, powołując upoważnienie ustawowe z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, zakończyła więc swój byt prawny w dacie, gdy nowa ustawa o obywatelstwie polskim z dnia 15 lutego 1962 r. weszła w życie, wobec braku innych uregulowań zawartych w przepisach przejściowych tej ostatniej ustawy.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Jakub Linkowski (spr.).

Sędziowie WSA: Alina Balicka, Małgorzata Miron.

Protokolant: Julia Dobrzańska.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 stycznia 2006 r. sprawy ze skargi Huberta M. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 30 marca 2005 r. w przedmiocie potwierdzenia poświadczenia posiadania obywatelstwa polskiego

- 1) uchyła zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję organu I instancji,
- 2) orzeka, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku,
- 3) zasądza od Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców na rzecz Huberta M. kwotę 350 zł (trzysta pięćdziesiąt zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Decyzją z dnia 30 marca 2005 r. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, po rozpatrzeniu odwołania Huberta M., utrzymał w mocy decyzję Wojewody Opolskiego z dnia 24 lutego 2003 r., którą odmówiono poświadczenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Huberta M.

W uzasadnieniu decyzji organu centralnego podano, że Hubert M. zwrócił się do Wojewody

Opolskiego z wnioskiem o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego.

Wojewoda Opolski wydał w dniu 24 lutego 2003 r. decyzję, mocą której odmówił wydania poświadczenia posiadania obywatelstwa polskiego przez zainteresowanego.

Zgodnie z 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 jego utraty następuje w drodze decyzji administracyjnej. Stwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego dokonywane jest w formie decyzji zwanej "poświadczeniem posiadania obywatelstwa polskiego" lub "poświadczeniem utraty obywatelstwa polskiego". Decyzja powyższa ma charakter deklaratoryjny i jest w istocie swego oświadczeniem właściwego organu, tj. wojewody, z którego wynika, że według jego oceny stanu faktycznego i prawnego osoba zainteresowana posiada lub nie obywatelstwo polskie. Ustalenia podstawy nabycia i utraty obywatelstwa polskiego odbywa się w oparciu o przepisy obowiązujące w chwili zdarzenia lub czynności, na skutek których nastąpiło nabycie lub utrata obywatelstwa z mocy prawa lub na podstawie decyzji właściwego organu.

W dalszej części uzasadnienia swojej decyzji Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców podał, że w trakcie postępowania przed organami obu instancji ustalono, że Hubert M., syn Maksymiliana i Edeltraudy z d. B., urodził się jako obywatel polski w dniu 24 lutego 1962 r. w K. W 1980 r. wyjechał na pobyt stały do RFN, który to wyjazd nastąpił na podstawie dokumentu podróży, z prawem do jednokrotnego przekroczenia granicy. Przed wyjazdem z Polski Hubert M. wystąpił w dniu 7 sierpnia 1980 r. do Rady Państwa z wnioskiem o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na niemieckie w związku z wyjazdem na stałe do Niemiec. Podstawą prawną wydania dokumentu podróży była Uchwała Rady Państwa nr 37/56 z 16 maja 1956 r. o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim. Po przyjeździe do Niemiec nabył obywatelstwo niemieckie. Obecnie legitymuje się niemieckim paszportem.

Wobec powyższego dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy decydujące znaczenie miały przepisy obowiązujące w chwili zdarzenia powodującego zmiany w statusie obywatelstwa, a zatem przepisy ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.).

Zgodnie z przepisem art. 13 ust. 1 cyt. ustawy o obywatelstwie polskim, z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu Zainteresowanego na pobyt stały do Niemiec, obywatel polski tracił obywatelstwo, jeżeli spełnione zostały jednocześnie dwa warunki, którymi były:

- uzyskanie zezwolenia właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa polskiego, oraz
- nabycie obywatelstwa obcego.

W przedmiotowej sprawie nie budzi wątpliwości, że p. M. nabył obywatelstwo niemieckie. Najistotniejszą zatem kwestią w postępowaniu przed organami administracji było ustalenie, czy Zainteresowany uzyskał ze skutkiem prawnym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo niemieckie wydane przez właściwy organ polski, którym -

zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim, wówczas obowiązującej - była Rada Państwa.

Zgodnie z przepisami rozdziału 2 Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r., Rada Państwa była samodzielnym naczelnym organem władzy państwowej i podlegała w całej swojej działalności Sejmowi. Jej działalność opierała się na zasadzie kolegialności. Sposób działania Rady Państwa określany był w regulaminie, który był uchwalany po każdorazowym wyborze nowej Rady. Rada Państwa posiadała kompetencje władcze i prawotwórcze. Zgodnie z poglądami nauki prawa oraz orzecznictwem (np. wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 1985 r., sygn. akt III SA 404/85) ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego nie miał zastosowania w postępowaniu przed Radą Państwa. Przepisy k.p.a. dotyczyły postępowań w sprawach administracyjnych prowadzonych przez organy administracji państwowej, a Rada Państwa - wraz z Sejmem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej - nie była takim organem (rozdział 3 Konstytucji PRL). Konstytucja PRL stanowiła, że Rada Państwa oprócz kompetencji określonych w art. 25 ust. 1 pkt 11, może wykonywać również inne funkcje, przewidziane dla niej w Konstytucji lub przekazane jej przez ustawy. Do tych ostatnich należało uprawnienie do decydowania w sprawach nadania i utraty obywatelstwa polskiego, które Rada Państwa uzyskała na mocy art. 16 ust. 1 cyt. ustawy z 1962 r. o obywatelstwie polskim. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców zwrócił uwagę w uzasadnieniu swojej decyzji, iż przepisy ustawy, w tym w szczególności przepis art. 16, w którym uregulowane zostały zasady postępowania, nie precyzował trybu i formy udzielania przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Ustawa nie określała, jaki charakter miało mieć owo zezwolenie - czy miał to być akt indywidualny, czy też zezwolenie to mogło mieć, charakter generalny. Zezwoleniem na zmianę obywatelstwa polskiego na niemieckie była niepublikowana - wydana na podstawie cyt. art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim - Uchwała Rady Państwa Nr 37/56 z dnia 16 maja 1956 r., w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim. Uchwała ta - uchylona Uchwałą Nr 26/84 Rady Państwa z dnia 8 marca 1984 r. była aktem o szczególnym charakterze. Była ona generalnym, pod względem podmiotowym, zezwoleniem na zmianę obywatelstwa polskiego osobom, które opuściły obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jako repatrianci niemieccy i złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego.

W tej sytuacji Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców uznał, że odmowa poświadczenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Huberta M. była uzasadniona. Na powyższą decyzję skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniósł Hubert M.

W skardze podniesiono, że kwestionowana decyzja wydana została z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim ponieważ Hubert M. nigdy nie uzyskał indywidualnej zgody Rady Państwa na zmianę obywatelstwa.

W odpowiedzi na skargę Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 z późn. zm.), która ma zastosowanie w niniejszej sprawie, przewiduje utratę obywatelstwa polskiego:

- z mocy prawa przez nabycie obywatelstwa obcego po uzyskaniu zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego,
- w drodze oświadczenia osoby do tego uprawnionej i przyjęcia takiego oświadczenia przez właściwy organ w formie decyzji,
- na mocy decyzji o pozbawieniu obywatelstwa polskiego.

Nabycie obywatelstwa obcego tylko wówczas powoduje utratę obywatelstwa polskiego z mocy prawa, gdy dotyczy to sytuacji opisanej w art. 6 ust. 1 i 2 oraz na wniosek osoby zainteresowanej, jeżeli uzyskała ona zezwolenie właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa (art. 13).

Zgodnie z treścią art. 16 ust. 1 ww. ustawy - o nadaniu, zezwoleniu na zmianę i pozbawieniu obywatelstwa polskiego orzekła Rada Państwa. Ustawa stanowiąc zasadę generalną, że nabycie obywatelstwa obcego przez obywatela polskiego może nastąpić jedynie za zezwoleniem właściwego organu polskiego, dopuszczała jednak pewne wyjątki. Dotyczy to przypadku utraty obywatelstwa polskiego na skutek wyboru dla dziecka obywatelstwa obcego (art. 6 ust. 1 i 2) oraz złożenia odpowiedniego oświadczenia przez kobietę i przyjęcia takiego oświadczenia przez właściwy organ polski w formie decyzji (art. 14).

Omawiany akt prawny w art. 13 stanowi jednak zasadę generalną, że - z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych - obywatel polski może nabyć obywatelstwo obce jedynie po uprzednim zezwoleniu właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa. Dopiero wówczas nabycie obywatelstwa obcego pociąga za sobą utratę obywatelstwa polskiego.

W sprawie niniejszej organ odwoławczy stwierdził, że skarżący utracił obywatelstwo polskie na podstawie aktu szczególnego jakim była obowiązująca do 1984 r. uchwała Rady Państwa Nr 37/56 z dnia 15 maja 1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim.

Uchwała ta została wydana, jak wynika z jej treści, na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25).

Zdaniem Sądu, wniosek skarżącego o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego winien był być rozpatrzony w myśl art. 13 ust. 1 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim. Zgodnie z tym przepisem uzyskanie zezwolenia Rady Państwa na zmianę obywatelstwa polskiego było warunkiem koniecznym do jego utraty. Dopiero wówczas bowiem nabycie obywatelstwa obcego pociągało za sobą utratę obywatelstwa polskiego.

Powołany przepis art. 13 ust. 1 nie mógł stanowić w świetle ustawodawstwa innego państwa zakazu nabycia jego obywatelstwa przez obywatela polskiego, lecz oznaczał, że osoba, która nabyła obywatelstwo obce bez takiego zezwolenia, nie traciła obywatelstwa polskiego i nie

może być w świetle prawa polskiego uznawana za obywatela obcego (por. W. Ramus - Instytucje prawa o obywatelstwie polskim - PWN 1980 r., str. 247 i 249).

Rada Państwa jako upoważnienie do wydania uchwały Nr 37/56 powołała art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.

Nawet gdyby przyjąć (co jednak jest bardzo kontrowersyjne), że treść powyższej uchwały mieściła się w ramach upoważnienia ustawowego i akt ten stanowił udzielenie generalnego pod względem podmiotowym zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego, to stwierdzić należy, że akt ten w dacie wszczęcia postępowania o zmianę obywatelstwa polskiego przez skarżącego już utracił moc prawną.

Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim w art. 20 stanowi bowiem, że traci moc ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25), co jest równoznaczne z utratą mocy obowiązującej aktów wykonawczych.

Powyższa zasada jest niesporną regułą doktrynalną i nakazuje za nieobowiązujący uważać akt wykonawczy, jeżeli uchylono ustawę udzielającą upoważnienie do jego wydania (Zasady techniki prawodawczej - Komentarz - S. Wronkowska, M. Zieliński). Utrata mocy obowiązującej przez dany akt wykonawczy następuje z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej ustawę upoważniającą, w tym przypadku po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy z dnia 15 lutego 1962 r.

Jak z powyższych rozważań wynika, obowiązywanie aktu wykonawczego jest ściśle powiązane z uregulowaniami ustawowymi jako aktami nadrzędnymi.

Błędny jest więc pogląd organu odwoławczego, że uchwała Rady Państwa Nr 37/56 stanowi szczególne uregulowanie prawne, które niezależnie od treści uregulowań ustawowych normuje instytucję utraty obywatelstwa polskiego. Uchwała ta wydana została jako akt wykonawczy, powołując upoważnienie ustawowe z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r., zakończyła więc swój byt prawny w dacie, gdy nowa ustawa o obywatelstwie polskim z dnia 15 lutego 1962 r. weszła w życie, wobec braku innych uregulowań zawartych w przepisach przejściowych tej ostatniej ustawy.

Jeżeli więc uchwała ta nie może stanowić w omawianym przypadku podstawy do uznania, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego zostało skutecznie udzielone, to organy administracji państwowej winny rozważyć, czy w myśl art. 13 ust. 1 ustawy z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim - mogła nastąpić utrata obywatelstwa polskiego mimo nabycia obywatelstwa niemieckiego.

Z tych względów na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) orzeczono jak w sentencji.

O zwrocie kosztów postępowania orzeczono na podstawie art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).