

IV SA/Wa 412/06 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 219357

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 21 czerwca 2006 r.

IV SA/Wa 412/06

TEZA aktualna

Z treści art. 13 i 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. 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. 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.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Małgorzata Miron (spr.).

Sędziowie: NSA Otylia Wierzbicka, WSA Alina Balicka.

Protokolant: Marcin Lesner.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 czerwca 2006 r. sprawy ze skargi Sofii S. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 12 sierpnia 2005 r. w przedmiocie odmowy wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego uchyła zaskarżoną decyzję i utrzymaną nią w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżoną do sądu administracyjnego decyzją z dnia 12 sierpnia 2005 r. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, w wyniku rozpoznania odwołania Sofii S. (poprzednio Zofia T.) od decyzji Wojewody Dolnośląskiego z dnia 16 marca 2005 r. odmawiającej wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego przez Sofię S., utrzymał w mocy powyższą decyzję organu I instancji.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ orzekający 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. 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 ma obywatelstwo polskie lub obywatelstwa tego nie ma.

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 ze zm.).

Ustalając stan faktyczny stwierdzono, iż Sofia S. urodziła się w dniu 10 czerwca 1950 r. w Wałbrzychu jako Zofia T., córka Wolfa i Frydy z domu S. W 1957 r. małoletnia wówczas Zofia wyjechała wraz z rodzicami na pobyt stały do Izraela. Była wpisana do dokumentu podróży swojej matki Frydy T. Dokument uprawniał do jednokrotnego przekroczenia granicy. Przed wyjazdem z Polski rodzice Zofii T./Sofii S. wystąpili, kolejno w dniu 15 kwietnia 1957 r. - Fryda T. i 18 kwietnia 1957 r. - Wolf T., z podaniami do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie dla siebie i małoletniej Zofii, w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Zofia faji Sofia S. była wpisana do podania złożonego przez jej ojca. Po przyjeździe do Izraela Zofia T./Sofia S. w dniu 17 czerwca 1957 r. nabyła obywatelstwo izraelskie. Obecnie legitymuje się paszportem izraelskim, wystawionym na nazwisko Sofia S.

Zgodnie z art. 11 powołanej ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim, w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu Sofii S. na pobyt stały do Izraela, obywatel polski tracił obywatelstwo polskie, jeżeli zostały spełnione jednocześnie dwa warunki, którymi były:

- uzyskanie zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa oraz
- nabycie obywatelstwa obcego.

Natomiast przepis art. 11 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy stwierdzał, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone rodzicom rozciąga się na dzieci pozostające po ich władzą rodzicielską.

W ocenie organu nie budzi wątpliwości, że Sofia S. nabyła obywatelstwo izraelskie. Do ustalenia pozostaje, czy rodzice Sofii S. uzyskali ze skutkiem prawnym zezwolenie właściwego organu - jakim była wówczas Rada Państwa - na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie, które to zezwolenie rozciągało się na małoletnią wówczas Sofię S.

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 aktów przez ten organ.

Rada Państwa, oprócz kompetencji określonych w Konstytucji PRL, miała również inne uprawnienia, w tym decydowania 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. 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 rodziców Sofii S. obywatelstwa polskiego na izraelskie, które rozciągało się na małoletnią wówczas Sofię S. Skoro Sofia S. spełniła wszystkie przesłanki zawarte w art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim skutkujące utratą obywatelstwa polskiego, to zasadnie organ I instancji odmówił wydania jej dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego przez zainteresowaną. W skardze do sądu administracyjnego skarżąca - Sofia S. wniosła o uchylenie wyżej opisanej decyzji Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców.

W uzasadnieniu skargi wskazała, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa powinno stanowić akt indywidualny i skierowany do określonego adresata. Zatem utrata obywatelstwa polskiego winna nastąpić na podstawie indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa wydanego przez Radę Państwa i skierowanego do każdej ubiegającej się o to osoby, którego nie mogła zastąpić generalna uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. Skoro takiego indywidualnego zezwolenia dla rodziców skarżącej i jej samej nie wydano, to według skarżącej nie utraciła ona obywatelstwa polskiego i świetle prawa polskiego nie może być uznawana za obywatela państwa obcego.

Odpowiadając na skargę Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców wniósł o jej oddalenie, podtrzymując dotychczas prezentowane stanowisko.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest uzasadniona i prowadzi do uchylenia zaskarżonej decyzji, jak też poprzedzającej ją decyzji organu I instancji, aczkolwiek z innych przyczyn niż wskazane w jej uzasadnieniu. Zgodnie z przepisem art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) sąd administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem zaskarżonych aktów, przy czym stosownie do art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) nie jest związany zarzutami i granicami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Zatem niezależnie od treści zarzutów zawartych w skardze Sąd miał obowiązek zbadania, czy organy rozstrzygły sprawę co do

istoty w granicach żądania określonego przez stronę.

Prawidłowo organ administracji publicznej ustalił, że do rozpoznania wniosku skarżącej o stwierdzenie posiadania bądź utraty przez nią 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 skarżącą, było wystąpienie o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w związku z wyjazdem do Izraela na pobyt stały i uzyskanie obywatelstwa izraelskiego w 1957 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. Niesporne jest, że Sofia S. uzyskała obywatelstwo izraelskie w 1957 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 skarżącej wywołując skutek w postaci utraty przez nią 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 ze 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. II OSK 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).

Sąd nie podzielił poglądu przedstawionego w cyt. wyżej wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17.09.2001 r., że - co do zasady - zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego musi mieć charakter indywidualny, jednostkowy, a zatem musi to być akt odnoszący się do konkretnej osoby. 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 uwadze, 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 i 11 tej 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. Powyższe stanowisko reprezentowane jest przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 27 października 2005 r., II OSK 983/05 oraz 14 października 2005 r. II OSK 267/05.

Odnosząc powyższe do okoliczności niniejszej sprawy wskazać należy, że - jak wynika z akt administracyjnych rodzice skarżącej złożyli podania do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w dniach 15 i 18 kwietnia 1957 r., a zatem przed podjęciem przez Radę Państwa uchwały nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. Co do zasady zatem omawiana uchwała mogłaby stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego również dla rodziców skarżącej, a przez to jej samej. Warunkiem powyższego jest jednak to, aby wnioski rodziców zostały przekazane Radzie Państwa przez Prezesa Rady Ministrów przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. Ta ostatnia okoliczność nie została wyjaśniona przez organ administracji w należyty sposób. Natomiast zgodnie z obowiązującą zasadą prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 k.p.a. organ administracji zobowiązany jest do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Realizacja tej zasady określona jest w art. 77 § 1 k.p.a., który nakazuje organom administracji wyczerpujące zebranie i rozpatrzenie całego materiału dowodowego.

W konsekwencji zatem Sąd uznał, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania - art. 7, 77 § 1 i 107 k.p.a., to jest bez wyjaśnienia w należyty sposób niezbędnych do wydania prawidłowej decyzji okoliczności, a naruszenie to miało istotny wpływ na wynik sprawy. Rozpoznając ponownie wniosek Sofii S., organ wyjaśni, uzupełniając w tym zakresie materiał dowodowy, czy podania Frydy T. i Wolfa T. zostały przekazane Radzie Państwa, a następnie w zależności od wyników ustaleń - w oparciu o wskazaną wyżej ocenę prawną rozważy, czy uchwała nr 5/58 mogła odnosić się do rodziców skarżącej i jej samej.

Z tych wszystkich względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na zasadzie art. 145 § 1 pkt lit. 1 a i c i 135 powoływanej ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.