

IV SA/Wa 655/07 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 344247

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 21 maja 2007 r.

IV SA/Wa 655/07

TEZA nieoceniana co do aktualności

Uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. mogłaby stanowić indywidualne zezwolenie na zmianę obywatelstwa dla osób ubiegających się o to zezwolenie i rozciągnąć swoje skutki prawne w tym zakresie także na ich dzieci, jeżeli byłyby podstawy do potraktowania jej, jako zezwolenia na zmianę obywatelstwa jednocześnie obejmującego większą liczbę osób, w sytuacji, gdy wszystkie te osoby mogłyby zostać skonkretyzowane z imienia i nazwiska, a podania tych osób byłyby objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów do Rady Państwa zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim i przekazane przez Prezesa Rady Ministrów do Rady Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r., a ponadto można by było ustalić, że uchwała ta w części zezwalającej na zmianę obywatelstwa polskiego osobom, które złożyły prośbę o takie zezwolenie i opuściły Polskę, a następnie uzyskały obywatelstwo izraelskie dotyczyła podań tych konkretnych osób. Tylko w takiej sytuacji można by było uznać, że uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. była zezwoleniem wydanym na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim dla konkretnie oznaczonych osób.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Alina Balicka (spr.).

Sędziowie asesory WSA: Jarosław Trelka, Marian Wolanin.

Protokolant: Katarzyna Tomiło.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 maja 2007 r. sprawy ze skargi Ruthy E. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 19 lutego 2007 r. w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego,

I. uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji,

II. zasądza od Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców na rzecz skarżącej Ruthy E. kwotę 340 (trzysta czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżoną do Sądu Administracyjnego decyzją z dnia 19 lutego 2007 r. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, w wyniku rozpoznania odwołania Ruthy E. od decyzji Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 lipca 2006 r. odmawiającej wydania dokumentu stwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego przez Ritę W. obecnie Ruthy E., uchylił zaskarżoną decyzję i odmówił stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Ruthy E.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ odwoławczy podniósł, iż w myśl art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 10, poz. 49), posiadanie i utratę obywatelstwa polskiego stwierdza wojewoda. Analiza przepisu art. 17 ust. 4 cyt. ustawy wskazuje, że chodzi w niej o cztery sytuacje faktyczne, w odniesieniu, do których właściwy wojewoda po pierwsze: stwierdza posiadanie obywatelstwa polskiego, po drugie: stwierdza utratę obywatelstwa polskiego, po trzeciej: odmawia stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego i po czwartej: odmawia stwierdzenia utraty obywatelstwa polskiego. Dla ustalenia podstawy nabycia i utraty obywatelstwa polskiego miarodajne są przepisy obowiązujące w chwili zdarzenia lub czynności, na skutek, których nastąpiło nabycie lub utrata obywatelstwa z mocy prawa lub decyzji właściwego organu.

Organ odwoławczy podniósł, iż Ruthy E. wystąpiła z wnioskiem o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego. Natomiast Wojewoda Dolnośląski swoją decyzją odmówił wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego przez Ruthy E.

Art. 17 ust. 4 ustawy o obywatelstwie polskim z dnia 15 lutego 1962 r. nie przewiduje wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie odmowy wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego. Powyższe wskazuje, że decyzja Wojewody Dolnośląskiego narusza przepis art. 17 ust. 4 cyt. ustawy o obywatelstwie polskim.

Ustalając stan faktyczny, organ stwierdził, że Ruthy E. urodziła się jako Rita W., córka Pawła i Bronisławy z domu M., w dniu 23 grudnia 1954 r. w D. W dniu 18 kwietnia 1957 r. rodzice wnioskodawczynie wystąpili z podaniami do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Wyjazd rodziców wnioskodawczynie nastąpił na podstawie dokumentów podróży, córka Rita została wpisana do dokumentu podróży matki. Po przyjeździe do Izraela, wnioskodawczynie nabyła w dniu 17 czerwca 1957 r. obywatelstwo izraelskie. W dniu 9 czerwca 1981 r. wnioskodawczynie zmieniła imię Rita na Ruthy. Obecnie wnioskodawczynie mieszka w Izraelu i legitymuje się paszportem izraelskim wydanym na nazwisko Ruthy E.

Organ uznał, że wnioskodawczynie z mocy prawa, przez urodzenie nabyła w 1954 r. obywatelstwo polskie. Dla stwierdzenia czy posiada obecnie obywatelstwo polskie niezbędne jest ustalenie czy nie nastąpiły zdarzenia, które przerwałyby ciągłość posiadania obywatelstwa polskiego przez wnioskodawczynie.

Zasady nabycia i utraty obywatelstwa polskiego w chwili złożenia podań do Rady Państwa przez rodziców wnioskodawczynie oraz w dacie nabycia obywatelstwa izraelskiego przez Ruthy E. regulowała ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu wnioskodawczynie 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.

Przepis art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. stwierdzał, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone rodzicom rozciąga się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską.

W ocenie organu nie budzi wątpliwości, że Ruthy E. nabyła obywatelstwo izraelskie po przybyciu do Izraela. Natomiast do ustalenia pozostaje kwestia, czy rodzice wnioskodawcy Paweł i Bronisława W. uzyskali ze skutkiem prawnym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie, które to zezwolenie rozciągnęło się na ich małoletnią wówczas córkę Ritę.

Zgodnie z art. 13 przywołanej ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o utracie obywatelstwa polskiego orzekła Rada Państwa.

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 przekazane jej przez ustawy. Do tych ostatnich należało decydowanie w sprawach nadania i utraty obywatelstwa polskiego, które Rada Państwa uzyskała na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Przy czym ustawa o obywatelstwie polskim nie określała trybu i formy udzielania przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa, nie decydowała, jaki charakter miało mieć owo zezwolenie aktu indywidualnego, czy też mogło mieć charakter generalny.

Zdaniem organu, zezwoleniem na zmianę obywatelstwa dla Pawła i Bronisławy W., 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 pobyt stały do państwa Izrael. Uchwała ta była generalnym pod względem podmiotowym zezwoleniem na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie tym obywatelom polskim, którzy opuścili lub opuszczą obszar PRL udając się na pobyt stały do Izraela i złożyli lub złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego.

Jednocześnie udzielone przedmiotową uchwałą zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie rozciągało się na dzieci pozostające pod władzą rodzicielską osób, których dotyczy uchwała, i które opuszczą obszar PRL wraz z rodzicami.

Uchwała ta nie musiała być publikowana.

W skardze do Sądu Administracyjnego skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji i zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania. W uzasadnieniu skargi skarżąca podniosła, że uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. nie miała mocy aktu prawnego o charakterze generalnym. Rada Państwa nie posiadała uprawnień do uchwalania powszechnie

obowiązującego prawa. W kwestii obywatelstwa polskiego Rada Państwa pełniła jedynie rolę organu stosującego prawo. Akt organu stosowania prawa nie może mieć charakteru generalnego, zawsze ma charakter indywidualny i jest wydawany po zbadaniu wszelkich okoliczności odnoszących się do konkretnej osoby.

W związku z tym, zdaniem skarżącej, uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. nie mogła przyznawać generalnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom deklarującym zamiar wyjazdu na pobyt stały do Izraela.

Zgodnie z ustawą z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim kompetencje w przedmiocie nadania i utraty obywatelstwa polskiego należały do Rady Państwa. Orzeczenie Rady Państwa o utracie obywatelstwa polskiego następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów.

W skardze podniesiono, iż w toku postępowania organy nie ustaliły, czy skarżąca i jej rodzice zostali wskazani we wniosku Prezesa Rady Ministrów skierowanym do Rady Państwa, czy wniosek został przekazany Radzie Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r., czy wreszcie uchwała odnosiła się konkretnie do skarżącej i jej rodziców w części zezwalającej na zmianę obywatelstwa polskiego w związku z ich wyjazdem do Izraela. Sama uchwała z dnia 23 stycznia 1958 r. nie stanowiła samodzielnie zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie, podtrzymując dotychczas zajmowane stanowisko.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 1 § 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, przy czym w świetle § 2 powołanego wyżej artykułu kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Legitymuje to sądy administracyjne do dokonywania kontroli aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej pod względem ich zgodności z prawem materialnym i przepisami procesowymi.

Biorąc pod uwagę powyższe kryterium należy uznać, że skarga jest zasadna.

Zgodnie z treścią art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.), obywatel tracił obywatelstwo polskie, jeżeli zostały spełnione łącznie dwie przesłanki: uzyskał zezwolenie władzy polskiej na zmianę obywatelstwa polskiego oraz nabył obywatelstwo obce. Poza sporem jest, że skarżąca nabyła obywatelstwo izraelskie. Natomiast wątpliwości budzi kwestia skutecznego uzyskania zgody przez rodziców skarżącej na zmianę obywatelstwa. Według organu odwoławczego taką zgodę stanowiła uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nr 5/58, będąca generalnym aktem stosowania prawa, podjętym na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 powołanej ustawy.

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 rodziców skarżącej obywatelstwa polskiego.

Stosownie do treści art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie

polskim, o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego ze skutkiem w postaci utraty obywatelstwa polskiego z chwilą nabycia obywatelstwa obcego orzekała Rada Państwa, przy czym zezwolenie następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 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 ustawowa nie wskazywała jednak, w jakiej formie i w jakim trybie Rada Państwa rozpatruje wnioski o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Należy zgodzić się z poglądem prezentowanym 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 (postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 1985 r., MISA 404/85, ONSA z 1985 r., z. 1, poz. 23). Oznacza to, że ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. samodzielnie określała tryb wydawania przez Radę Państwa orzeczeń w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

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. Natomiast zarówno w orzecznictwie sądowym jak i doktrynie prezentowane jest stanowisko, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa jest aktem stosowania prawa w sprawie dotyczącej określonej osoby. Stanowisko takie zostało wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2001 r., III RN 56/01 (OSNAPiUS z 2002 r., nr 13, poz. 299), w którym przyjęto stanowisko, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, jako przesłanka utraty obywatelstwa polskiego musi mieć charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa. Jak również w wyrokach NSA z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05, z dnia 27 października 2005 r., II OSK 1001/05 i z dnia 23 marca 2006 r., II OSK 1361/05.

W doktrynie na tle udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa również prezentowany jest pogląd, że zezwolenia dotyczące obywatelstwa mają indywidualny charakter (J. Jagielski, Obywatelstwo polskie, Warszawa 1998, str. 123), a także, akceptując powyższą zasadę, dopuszcza się 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 (W. Ramus, Instytucje prawa o obywatelstwie polskim, Warszawa 1980 r., str. 248).

Orzeczenie o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa 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. Rada Państwa powołując, jako podstawę prawną art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim podjęła uchwałę nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. w

sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael. W uchwale tej Rada Państwa stwierdziła, że "zezwała się na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael osobom, które opuściły bądź opuszczą obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, udając się na stały pobyt do państwa Izrael i złożyły bądź złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego". Zasadniczej ocenie podlega kwestia, czy uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. może być uznana za przewidziane prawem zezwolenie na zmianę obywatelstwa, które w swym skutku prowadziło do utraty obywatelstwa polskiego.

Organ rozpoznając przedmiotową sprawę stanął na stanowisku, że uchwała ta była generalnym pod względem podmiotowym zezwoleniem na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, dlatego w stosunku do osób, które spełniały warunki w niej określone, Rada Państwa nie wydawała indywidualnych zezwoleń.

Nie podzielając powyższego poglądu, zauważyć jednak należy, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ukształtowała się linia orzecznicza, zgodnie, z którą w odniesieniu do osób, które wystąpiły o zmianę obywatelstwa przed wydaniem uchwały dopuszcza się możliwość uznania tej uchwały za prawnie skuteczne zezwolenie, oznaczające utratę przez te osoby polskiego obywatelstwa - wyrok NSA z dnia 27 października 2005 r., sygn. akt II OSK 965/05, wyrok NSA z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt II OSK 1361/05. Takiej sytuacji dotyczy i przedmiotowa sprawa, gdyż rodzice skarżącej w dniu 18 kwietnia 1957 r. złożyli podania do Rady Państwa z prośbą o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w związku z wyjazdem na stałe do Izraela, która to prośba obejmowała ich i ich małoletnie dzieci, w tym i skarżącą, a następnie po wyjeździe do Izraela uzyskali obywatelstwo izraelskie.

Uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. mogłaby stanowić indywidualne zezwolenie na zmianę obywatelstwa dla rodziców skarżącej i rozciągnąć swoje skutki prawne w tym zakresie także na skarżącą, jeżeli byłyby podstawy do potraktowania jej, jako zezwolenia na zmianę obywatelstwa jednocześnie obejmującego większą liczbę osób, w sytuacji, gdy wszystkie te osoby mogłyby zostać skonkretyzowane z imienia i nazwiska, a podania tych osób byłyby objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów do Rady Państwa zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim i przekazane przez Prezesa Rady Ministrów do Rady Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r., a ponadto można by było ustalić, że uchwała ta w części zezwalającej na zmianę obywatelstwa polskiego osobom, które złożyły prośbę o takie zezwolenie i opuściły Polskę, a następnie uzyskały obywatelstwo izraelskie dotyczyła podań tych konkretnych osób.

Tylko w takiej sytuacji można by było uznać, że uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. była zezwoleniem wydanym na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim dla konkretnie oznaczonych osób.

Jeżeli organ poczyni ustalenia, z których będzie jednoznacznie w oparciu o dokumenty wynikało, że podania rodziców skarżącej z dnia 18 kwietnia 1957 r. o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie dla nich oraz ich małoletnich dzieci zostały przedstawione Radzie Państwa przez Prezesa Rady Ministrów przed podjęciem uchwały nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r., to tylko w takiej sytuacji będzie można uznać, że uchwała ta

stanowiła konkretnie dla rodziców skarżącej zezwolenie na zmianę obywatelstwa. W przeciwnym razie brak będzie podstaw do uznania, że rodzice skarżącej uzyskali zezwolenie na zmianę obywatelstwa, a tym samym oni i ich małoletnia córka Rita nie utraciliby obywatelstwa polskiego.

Ponownie rozpoznając sprawę organ musi wyjaśnić powyższe okoliczności, które mogą stanowić podstawę ustalenia, czy podania rodziców skarżącej dotyczące zezwolenia na zmianę obywatelstwa zostały przedstawione Radzie Państwa i Rada Państwa podejmując uchwałę nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa, zezwoleniem tym objęła także rodziców skarżącej ze skutkiem prawnym obejmującym samą skarżącą

Mając powyższe na względzie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie 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 z późn. zm.), orzekł jak w sentencji. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 ww. ustawy.