

IV SA/Wa 1845/07 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 454501

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 8 listopada 2007 r.

IV SA/Wa 1845/07

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Małgorzata Miron.

Sędziowie WSA: Alina Balicka (spr.), asesor Marta Laskowska.

Protokolant: Dominik Nowak.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 listopada 2007 r. sprawy ze skargi Dalii C. na decyzję Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 22 czerwca 2007 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego

1. uchyla zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję organu pierwszej instancji,
2. zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz skarżącej Dalii C. kwotę 340 (trzysta czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców zaskarżoną decyzją z dnia 22 czerwca 2007 r., wydaną na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. w związku 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.) utrzymał w mocy decyzję Wojewody Łódzkiego z dnia 30 stycznia 2007 r. odmawiającą Dalii C. stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ 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. 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 trzecie: odmawia stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego i po czwarte: 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.

Ustalając stan faktyczny organ stwierdził, że Dalia C. urodziła się jako Krystyna S., córka Józefa (J.) i Kalii z domu M., obywateli polskich w dniu 16 kwietnia 1944 r. we Lwowie. Wnioskodawczyni oraz jej rodzice wystąpili z podaniami do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, w związku z wyjazdem na stałe do Izraela (matka wnioskodawczyni w dniu 27 listopada 1959 r., wnioskodawczyni z ojcem w dniu 1 grudnia 1959 r.). Józef i Kajlia S. otrzymali dokumenty podróży wystawione w dniu 26 kwietnia 1960 r., serii (...) nr (...) i (...) nr (...), szesnastoletnia wówczas wnioskodawczyni otrzymała dokument podróży serii DA nr (...). Po przyjeździe do Izraela wnioskodawczyni nabyła w dniu 29 maja 1960 r. obywatelstwo izraelskie. W dniu 20 maja 1963 r. wnioskodawczyni zmieniła imię z Krystyny na Dalia. W dniu 15 października 1968 r. zawarła związek małżeński z Jakovem C. Obecnie legitymuje się paszportem izraelskim wydanym na nazwisko Dalia C.

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

Przepis art. 11 ust. 2 cyt. ustawy stwierdzał, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone rodzicom rozciąga się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską. Natomiast art. 11 ust. 4 określał, że zezwolenie rozciąga się na dzieci w wieku powyżej trzynastu lat jedynie za ich zgodą.

W ocenie organu nie budzi wątpliwości, że Dalia C. nabyła obywatelstwo izraelskie po przybyciu do Izraela. Natomiast do ustalenia pozostaje kwestia, czy rodzice wnioskodawczyni uzyskali ze skutkiem prawnym zezwolenie właściwego organu polskiego - jakim była wówczas Rada Państwa - na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie, które to zezwolenie rozciągnęło się na ich dziecko - małoletnią wówczas Krystynę. Szesnastoletnia wówczas wnioskodawczyni wyraziła zgodę na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie składając w dniu 1 grudnia 1959 r. podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie.

Organ wywiódł, 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 z 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 była 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 opuszczają obszar PRL, udając się na pobyt stały do Izraela i złożyli lub złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego.

Uchwała taka nie musiała być publikowana.

W związku z powyższym organ uznał, że Józef i Kajlia S., rodzice wnioskodawczynie, uzyskali zezwolenie - uchwałą Rady Państwa Nr 5/58 - na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, które rozciągnęło się na małoletnią wówczas Krystynę, która wyraziła zgodę na zmianę obywatelstwa polskiego.

W skardze do sądu administracyjnego skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz decyzji Wojewody Łódzkiego z dnia 30 stycznia 2007 r. i zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania. W uzasadnieniu skargi skarżąca wskazała, że zezwolenie Rady Państwa na zmianę obywatelstwa powinno stanowić akt indywidualny, jednostkowy, skierowany do określonego adresata. Uchwała Rady Państwa Nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. nie może być traktowana jako akt stosowania prawa stanowiący generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael w ramach uproszczonej procedury emigracyjnej.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji - w odpowiedzi na skargę - wniósł o jej oddalenie, podtrzymując argumenty przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Na wstępie należy stwierdzić, że ocena działalności organów administracji publicznej dokonywana przez wojewódzki sąd administracyjny sprowadza się do kontroli prawidłowości rozstrzygnięcia będącego przedmiotem tej oceny pod względem zgodności z przepisami prawa materialnego oraz pod względem zgodności z przepisami postępowania administracyjnego. Należy także podkreślić, że sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy i nie jest związany zarzutami oraz wnioskami skargi a także powołaną podstawą prawną.

Mając na względzie powyższe Sąd uznał, że skarga jest uzasadniona i prowadzi do uchylenia zaskarżonej decyzji, jak też poprzedzającej ją decyzji organu I instancji.

Dokonując oceny zaskarżonej decyzji pod względem jej zgodności z prawem należy stwierdzić, iż organ prawidłowo przyjął, że dla ustalenia podstawy nabycia lub utraty obywatelstwa polskiego właściwe są przepisy obowiązujące w chwili zdarzenia lub czynności, na skutek których nastąpiło nabycie lub utrata obywatelstwa polskiego.

Stosownie do treści 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 spełnione zostały jednocześnie dwa warunki, którymi były: uzyskanie zezwolenia właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa polskiego, oraz nabycie obywatelstwa obcego.

W sprawie bezspornym jest fakt nabycia przez skarżącą obywatelstwa izraelskiego, zaś wątpliwości budzi kwestia skutecznego uzyskania zgody na zmianę obywatelstwa. Według 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 1951 r. o obywatelstwie polskim.

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 dnia 22 marca 1928 r. (Dz. U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.) lub przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. 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 r., 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 obywatelstwa (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 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 z dnia 14 października 2005 r. II OSK 267/05.

Podzielając stanowisko wyrażone w powyższych wyrokach NSA, wobec złożenia przez skarżącą i jej rodziców podań o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego do Rady Państwa po wydaniu uchwały Nr 5/58, nie można przyjąć, że uchwała ta, stanowiła zgodę Rady Państwa o charakterze generalnym na zmianę obywatelstwa polskiego o jakiej mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, także w odniesieniu

do podań jeszcze nie złożonych, a więc udzieloną na przyszłość. Uchwała ta w stosunku do podań złożonych po jej podjęciu może być traktowana jedynie jako zapowiedź udzielenia zgody na zmianę obywatelstwa.

Tym samym w rozpatrywanej sprawie nie została spełniona przesłanka w postaci wydania przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Zatem rozstrzygnięcia organów obu instancji w niniejszej sprawie należy uznać za naruszające przepis art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.

Mając powyższe na względzie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 30 lipca 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) orzekł jak w pkt 1 sentencji wyroku.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 ww. ustawy.