

IV SA/Wa 2204/07 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 445006

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 12 grudnia 2007 r.

IV SA/Wa 2204/07

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Krystyna Napiórkowska (spr.).

Sędziowie Asesorzy WSA: Marta Laskowska, Tomasz Wykowski.

Protokolant: Dominik Nowak.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 grudnia 2007 r. sprawy ze skargi Alexandra L. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 września 2007 r., nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji:

- 1.** uchyla zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 20 czerwca 2007 r.;
- 2.** zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz skarżącego Alexandra L. kwotę 440 zł (czteryście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżoną do sądu administracyjnego decyzją z dnia 19 września 2007 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji - w wyniku rozpoznania wniosku Alexandra L. o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 20 czerwca 2007 r. odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 maja 2005 r., którą Wojewoda odmówił wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego przez Alexandra L. - utrzymał w mocy decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 20 czerwca 2007 r.

W uzasadnieniu organ podniósł, iż Alexander L. w dniu 17 marca 2005 r. wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie posiadania bądź utraty obywatelstwa polskiego. Wojewoda Dolnośląski decyzją z dnia 30 maja 2005 r., odmówił wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie przez wyżej wymienionego obywatelstwa polskiego.

Pismem z dnia 7 maja 2007 r. Alexander L., na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., wniósł o stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody Dolnośląskiego.

Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców decyzją z dnia 20 czerwca 2007 r.

odmówił stwierdzenia nieważności decyzji objętej wnioskiem Alexandera L.

Alexander L. w dniu 4 lipca 2007 r. wniósł o ponowne rozpatrzenie sprawy podnosząc, iż decyzja została wydana z rażącym naruszeniem przepisów ustawy o obywatelstwie polskim. Po ponownej analizie akt przedmiotowej sprawy organ stwierdził, iż wnioskodawca urodził się w dniu 19 kwietnia 1954 r. w miejscowości O. jako Aleksander L., syn Borysa i Nadieжды. W dniu 27 stycznia 1959 r. jego rodzice wystąpili z podaniem do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, w związku z wyjazdem na stałe do Państwa Izrael. Wyjazd z kraju nastąpił na podstawie dokumentów podróży serii (...) i (...) wystawionych w dniu 12 maja 1960 r. Organ wskazał, że w aktach sprawy znajduje się oświadczenie Alexandera L. z dnia 17 marca 2005 r. o nabyciu w dniu 19 lipca 1960 r. obywatelstwa izraelskiego. W aktach sprawy znajduje się jednak zaświadczenie wydane w dniu 20 lutego 2005 r. przez MSW Państwa Izrael, stwierdzające, że wyżej wymieniony nabył obywatelstwo izraelskie w dniu 5 sierpnia 1975 r.

Organ nadto zwrócił uwagę, że rodzice Alexandera L. złożyli podania do Rady Państwa w 1959 r. czyli w czasie obowiązywania ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim a Alexander L. nabył obywatelstwo izraelskie w dniu 5 sierpnia 1975 r. a zatem pod rządami ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim.

W powołaniu na orzecznictwo NSA organ podniósł, że stwierdzenie nieważności jest instytucją procesową stwarzającą możliwość eliminacji z obrotu prawnego decyzji dotkniętych wadami wyliczonymi w art. 156 § 1 k.p.a. powodującymi nieprawidłowe ukształtowanie stosunku materialnoprawnego zarówno pod względem podmiotowym jak i przedmiotowym. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest ograniczone jedynie do weryfikacji samej decyzji administracyjnej z wyłączeniem możliwości rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, której dotyczy weryfikowana decyzja. Wskazał także, że zgodnie z przepisem art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która została wydana z rażącym naruszeniem prawa zaś rażące naruszenia prawa występuje np. w przypadku naruszenia przepisu prawnego, którego treść bez żadnych wątpliwości interpretacyjnych może być ustalona w bezpośrednim rozumieniu. Zdaniem organu naczelnego brak jest podstaw by uznać, iż zaskarżona decyzja w sposób rażący narusza przepis art. 11 i art. 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim poprzez jego błędną wykładnię.

Organ naczelny stwierdził, że zgodnie z art. 11 cytowanej ustawy, w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu Alexandra L. do Izraela, obywatel polski tracił obywatelstwo, jeżeli spełnione zostały jednocześnie dwa warunki - uzyskał zezwolenie władzy polskiej na zmianę obywatelstwa polskiego i nabył obywatelstwo obce. Zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego rozciąga się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską (art. 11 ust. 2).

Minister podniósł, iż nie budzi wątpliwości spełnienie warunku nabycia przez Alexandra L. obywatelstwa izraelskiego w 1975 r. Nie budzi też wątpliwości fakt nabycia obywatelstwa izraelskiego przez jego ojca Borysa L. w 1960 r.

Najistotniejszą kwestią jest natomiast ustalenie czy rodzice Alexandra L. uzyskali ze skutkiem prawnym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie, które to zezwolenie rozciągało się również na ich dziecko, małoletniego wówczas

Alexandra L.

Organ wskazał również, że ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim w art. 13 określała identyczne warunki, po stwierdzeniu których obywatel polski tracił obywatelstwo: uzyskanie zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa polskiego i nabycie obywatelstwo obcego.

Organ naczelny podniósł, że we wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody znalazło się stwierdzenie, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone przez Radę Państwa powinno mieć wyłącznie charakter indywidualny.

Tego poglądu Minister nie podzielił i uznał, że skoro ustawa z 1951 r. o obywatelstwie polskim nie zawierała regulacji dotyczących trybu i formy udzielania przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na obce to należało przyjąć, że dopuszczalny był każdy sposób udzielania przez Radę Państwa takiego zezwolenia. W dniu 23 stycznia 1958 r., na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Rada Państwa wydała uchwałę nr 5/58 w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael. Organ podniósł, iż uchwała nr 5/58 była aktem stosowania prawa i stanowiła generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie obywatelom polskim, którzy opuścili obszar kraju, udając się na pobyt stały do Izraela i złożyli prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Podkreślił, iż Rada Państwa uchwalając uchwałę nr 5/58 działała zgodnie obowiązującymi wówczas przepisami. W konsekwencji w stosunku do osób, które spełniły warunki przewidziane w uchwale nie były wydawane indywidualne zezwolenia, a jedynie przez sam fakt spełnienia tych warunków osoby te uzyskiwały zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Na poparcie powyższego stanowiska organ powołał wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 grudnia 2005 r., sygn. akt: IV SA/Wa 1736/05 oraz w wyroku z dnia 17 stycznia 2007 r., sygn. IV SA/Wa 1301/05.

Podsumowując Minister stwierdził, że w jego ocenie rodzice Alexandra L. otrzymali uchwałą Rady Państwa nr 5/58 zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, które rozciągało się na małoletniego wówczas Alexandra. Spełnił on wówczas pierwszą przesłankę utraty obywatelstwa polskiego. Alexander L. nabył w roku 1975 obywatelstwo izraelskie, czym spełnił drugą przesłankę utraty obywatelstwa polskiego. Oznacza to, zdaniem organu naczelnego, że Alexander L. spełnił warunki utraty obywatelstwa polskiego wynikające z przepisu art. 13 ustawy z 1962 r. o obywatelstwie polskim i nie posiada obywatelstwa polskiego a zatem zasadnie Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców odmówił stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 maja 2005 r.

W skardze do sądu administracyjnego skarżący - Alexander L. wniósł o uchylenie wyżej wymienionej decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz decyzji Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 maja 2005 r.

W uzasadnieniu skargi, powołując orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazał, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa powinno stanowić akt indywidualny i skierowany do określonego adresata. Tym samym 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. Podkreślił, iż

jego rodzice złożyli podanie do Rady Państwa w 1959 r., a zatem po podjęciu uchwały nr 5/58. Powyższe oznacza, że przedmiotowa uchwała nie mogła stanowić zezwolenia dla rodziców skarżącego na zmianę obywatelstwa polskiego skoro do daty jej podjęcia nie występowali oni o takie zezwolenie. Wskazał nadto, że sama treść oświadczenia woli jego rodziców nie ma znaczenia wobec niezachowania prawem przewidzianej dalszej procedury w tym zakresie.

Odpowiadając na skargę Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o jej oddalenie, podtrzymując dotychczas prezentowane stanowisko.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez 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.

W ocenie sądu skarga jest zasadna i prowadzi do uchylecia zaskarżonej decyzji oraz utrzymania jej w mocy decyzji Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 20 czerwca 2007 r.

Po pierwsze podnieść należy, iż fundamentalną w polskiej procedurze administracyjnej zasadą wynikającą z art. 16 § 1 k.p.a. jest zasada stabilności ostatecznych decyzji administracyjnych (por. wyrok SN z dnia 1 stycznia 1991 r., sygn. akt III ARN 41/90, OSAP nr 11). Z zasady tej wynika, że wzruszenie każdej ostatecznej decyzji administracyjnej, niezależnie od trybu w jakim ona zapadła może nastąpić jedynie wyjątkowo - tylko w przypadkach przewidzianych w k.p.a.

Zgodnie z jednolitym i utrwalonym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji jest odrębnym postępowaniem, które toczy się na podstawie art. 157 k.p.a.

Art. 156 § 1 k.p.a. enumeratywnie wymienia przesłanki, których zaistnienie powinno skutkować stwierdzeniem nieważności decyzji, W myśl art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

W orzecznictwie sądów administracyjnych, na które z resztą powołuje się organ naczelny, ukształtował się pogląd, w myśl którego o rażącym naruszeniu prawa, w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. można mówić w sytuacji naruszenia przez organ administracji przepisu prawnego, którego treść bez żadnych wątpliwości interpretacyjnych może być ustalona w bezpośrednim rozumieniu.

Odnosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy wskazać należy, iż zgodnie z treścią art. 11 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.), mającej zastosowanie w niniejszej sprawie albowiem w dacie obowiązywania tej ustawy zainicjowane zostały przez rodziców skarżącego czynności związane z opuszczeniem przez skarżącego terytorium PRL w związku z wyjazdem na pobyt stały do Izraela, następnie skutkujące uzyskaniem przez Alexandra L. obywatelstwa

izraelskiego, obywatel polski tracił obywatelstwo, jeżeli zostały spełnione łącznie dwie przesłanki: po pierwsze - uzyskał zezwolenie władzy polskiej na zmianę obywatelstwa polskiego, przy czym zezwolenie udzielone rodzicom rozciągało się na dzieci pozostające pod ich władzą (ust. 2), i po drugie - nabył obywatelstwo obce. W sprawie nie jest sporne, iż Alexander L. po wyjeździe z Polski uzyskał obywatelstwo izraelskie. Zatem z całą pewnością spełniona została przesłanka określona w art. 11 ust. 5 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Problem natomiast sprowadza się do oceny czy rodzice skarżącego, a tym samym i on, uzyskali zezwolenie władzy polskiej na zmianę obywatelstwa, a więc czy spełniona została konieczna przesłanka utraty obywatelstwa polskiego określona w art. 11 ust. 1 powołanej ustawy.

Wskazać należy, iż 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. Nr 36, poz. 341 z późn. 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 [zob. J. Jagielski, Obywatelstwo polskie, Warszawa 1998, s. 123], drugie natomiast akceptujące powyższą zasadę, dopuszcza możliwość udzielenia generalnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa - gdy zmiana ta 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 [zob. W. Ramus, Instytucje prawa o obywatelstwie polskim, Warszawa 1980, s. 248].

Nie może jednak ująć uwagę, 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 art. 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 dnia 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 Naczelnego Sąd Administracyjny

w wyrokach z dnia 27 października 2005 r., II OSK 983/05, z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05 oraz z dnia 21 grudnia 2006 r., II OSK 1455/05). Sąd orzekający w niniejszej sprawie podziela ten pogląd.

Jak wynika z akt administracyjnych, rodzice skarżącego podania do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa złożyli w dniu 27 stycznia 1959 r., a więc już po podjęciu przez Radę Państwa uchwały nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r., a to oznacza, że przedmiotowa uchwała Rady nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego przez rodziców skarżącego, które objęło swą mocą również osobę skarżącego, ale mogła co najwyżej być traktowana wyłącznie jako zapowiedź ewentualnego udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa przez wyżej wymienione osoby. Zatem należało stwierdzić, że w sprawie nie zaistniała pierwsza konieczna przesłanka skutkująca utratą obywatelstwa polskiego, określona w art. 11 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Jeśli zatem z treści art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. w sposób jasny wynika, że obywatel polski tracił obywatelstwo wyłącznie w przypadku spełnienia dwóch określonych w tym przepisie przesłanek to uznanie przez Wojewodę Dolnośląskiego, iż doszło do utraty obywatelstwa polskiego w przypadku, gdy zaistniała jedynie przesłanka nabycia obywatelstwa obcego przez Alexandra L., stanowi rażące naruszenie prawa, tj. art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. i winno prowadzić do stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 maja 2005 r. Tymczasem kontrolując wyżej wymienioną decyzję Wojewody Dolnośląskiego zarówno Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców jak i Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji błędnie uznali, iż do rażącego naruszenia prawa nie doszło i odmówili stwierdzenia nieważności kontrolowanej decyzji z dnia 30 maja 2005 r. Wobec powyższego należało uznać, że zaskarżona decyzja i decyzja ją poprzedzająca z dnia 20 czerwca 2007 r. zostały wydane z naruszeniem art. 156 k.p.a. i art. 11 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.

Na marginesie wypada również wskazać, że skierowany przez skarżącego do Wojewody Dolnośląskiego wniosek z dnia 27 marca 2005 r. dotyczył stwierdzenia posiadania przez skarżącego obywatelstwa polskiego lub stwierdzenia jego utraty. Organ był związany treścią żądania zawartego we wniosku (por. wyrok NSA z dnia 11 czerwca 1990 r., sygn. akt I SA 367/90, ONSA 1990, z. 2-3, poz. 7, wyrok NSA z dnia 24 lipca 2001 r., sygn. akt IV SA 1091/09, LEX nr 78924, wyrok NSA z dnia 26 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 1004/05, LEX nr 266429), tym bardziej, że art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim przewiduje wydanie decyzji stwierdzającej posiadanie lub utratę obywatelstwa polskiego lub decyzji odmawiającej stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego lub jego utraty. Tymczasem rozpoznając wniosek Alexandra L. o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego, decyzją z dnia 30 maja 2005 r. Wojewoda Dolnośląski odmówił wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa. Powyższe stanowi uchybienie, które jednakże nie stanowi przesłanki do stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody, ale na które sąd zwraca uwagę celem nie powtarzania tego błędu w przyszłości. Mając powyższe na względzie - Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na zasadzie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c 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 orzeczono na zasadzie art. 200 i art. 205 cytowanej wyżej ustawy.