

IV SA/Wa 2541/07 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 505418

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 6 lutego 2008 r.

IV SA/Wa 2541/07

TEZA aktualna

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, jest natomiast aktem stosowania prawa.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Małgorzata Miron.

Sędziowie asesorzy: Marta Laskowska (spr.), Agnieszka Łąpieś-Rosińska.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 lutego 2008 r. sprawy ze skargi A. N. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 listopada 2007 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego:

1. uchyla zaskarżoną decyzję i utrzymaną nią w mocy decyzję organu pierwszej instancji z dnia 12 lipca 2007 r.,
2. zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz skarżącej A. N. kwotę 100 (sto) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Decyzją z dnia 5 listopada 2007 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji po rozpatrzeniu odwołania A. N. utrzymał w mocy decyzję Wojewody z dnia 12 lipca 2007 r. odmawiającą potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez A. N., urodzoną 2 kwietnia 1942 r. w Ł., córkę J. i J. z domu P.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji 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. Odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego lub stwierdzenie jego utraty następuje w drodze decyzji administracyjnej.

Dla rozstrzygnięcia sprawy nabycia i utraty obywatelstwa polskiego miarodajne są przepisy obowiązujące w chwili zdarzenia powodującego zmiany w statusie obywatelstwa, w

brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu wnioskodawczyni do RFN, a zatem przepisy ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 10, poz. 49 ze zm.). Ustalając stan faktyczny w sprawie stwierdzono, iż A. N., urodziła się 2 kwietnia 1942 r. w Ł., jako córka Jana i Jadwigi z domu P. W dniu 15 sierpnia 1980 r. wnioskodawczyni A. N. wystąpił z podaniem do Rady Państwa o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na niemieckie w związku z wyjazdem na stałe do Republiki Federalnej Niemiec. Wnioskodawczyni otrzymała dokument podróży o serii (...). Po przyjeździe do RFN nabyła w 1980 r. obywatelstwo niemieckie i obecnie legitymuje się niemieckim paszportem nr (...). Zgodnie z art. 13 ust. 1 powołanej ustawy, z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu A. N. na pobyt stały do RFN, obywatel polski tracił obywatelstwo polskie, jeżeli zostały spełnione łącznie dwa warunki, którymi były:

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

W ocenie organu nie budzi wątpliwości, że A. N. nabyła obywatelstwo niemieckie po przybyciu do RFN. Do ustalenia pozostaje czy uzyskała skutecznie zgodę właściwego organu, którym była wówczas Rada Państwa, na zmianę obywatelstwa.

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 przez ten organ aktów.

Rada Państwa oprócz kompetencji określonych w Konstytucji PRL miała również inne uprawnienia, w tym decydowanie w sprawach nadania i utraty obywatelstwa polskiego. Przy czym art. 16 powołanej ustawy o obywatelstwie polskim nie określał trybu i formy udzielania przez Radę Państwa zezwolenia, nie decydował, jaki charakter miało mieć owo zezwolenie - aktu indywidualnego, czy też mogło mieć charakter generalny.

Zezwoleniem na zmianę obywatelstwa polskiego na niemieckie była niepublikowana - wydana na podstawie 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 niemieckim repatriantom. Uchwała ta - uchylona Uchwałą Nr 26/84 Rady Państwa z dnia 8 marca 1984 r. - była aktem o szczególnym charakterze.

Uchwała ta była generalnym pod względem podmiotowym zezwoleniem na zmianę obywatelstwa polskiego osobom, które opuściły obszar PRL jako repatrianci niemieccy i złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Uchwała taka nie musiała podlegać publikacji.

W związku z powyższym organ uznał, że powyższa uchwała stanowiła skuteczne zezwolenie na zmianę przez A. N. obywatelstwa.

Skargę na powyższą decyzję Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji złożyła A. N. wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji. W uzasadnieniu wskazała, że złożyła wniosek do Rady Państwa o wydanie dokumentu podróży pod przymusem, ale przede wszystkim nie

otrzymała indywidualnej zgody na zmianę obywatelstwa do dzisiaj.

W odpowiedzi na skargę Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o jej oddalenie oraz podtrzymał argumenty zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 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 pod względem zgodności z prawem.

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

Na wstępie wskazać należy, że zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r., Nr 28, poz. 353, ze zm), przyjętym za podstawę wydania decyzji w rozpatrywanej sprawie, posiadanie i utratę obywatelstwa polskiego stwierdza wojewoda; odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego lub jego utraty następuje w drodze decyzji administracyjnej.

Dokonując oceny decyzji należy zważyć, że stosownie do art. 11 ust. 1 i 2 powyższej ustawy obywatelstwie polskim obywatel tracił obywatelstwo, jeżeli zostały spełnione łącznie dwie przesłanki: uzyskanie zezwolenia właściwego organu na zmianę obywatelstwa polskiego oraz nabycie obywatelstwa obcego. O ile fakt nabycia przez A. N. obywatelstwa niemieckiego pozostaje poza sporem, o tyle wątpliwości budzi kwestia skutecznego uzyskania zgody przez skarżącą na zmianę obywatelstwa. Zdaniem organu odwoławczego taką zgodę stanowiła uchwała Rady Państwa Nr 37/56, będąca generalnym aktem stosowania prawa, podjętym na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 ze zm.).

W ocenie Sądu, w tej konkretnej sprawie, powołana uchwała Rady Państwa z dnia 16 maja 1956 r. nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa wywołującego skutek w postaci utraty przez skarżącego obywatelstwa polskiego.

Stosownie do treści art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego orzekała Rada Państwa, przy czym zezwolenie następowało na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych. Z przepisów tych wynika, iż orzekanie o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego, ze skutkiem w postaci utraty obywatelstwa polskiego z chwilą nabycia obywatelstwa obcego, odnosiło się do określonej osoby - obywatela polskiego, który wystąpił o uzyskanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Ustawa o obywatelstwie polskim z 1962 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 nie wskazywała jednak, w jakiej formie i w jakim trybie Rada Państwa rozpatruje wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Sąd podziela pogląd prezentowany 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 ze zm.), a później Kodeksu postępowania administracyjnego. Skład orzekający stoi na stanowisku, że 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, jest natomiast aktem stosowania prawa.

Należy również wskazać, że w doktrynie na tle udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa prezentowane są rozbieżne poglądy. Przyjmuje się, iż zezwolenia dotyczące zmiany obywatelstwa mają indywidualny charakter (por.: Jagielski, Obywatelstwo polskie, Warszawa 1998, str. 123), a także przyjmując powyższą zasadę dopuszcza się możliwość udzielenia generalnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa - gdy zmiana obywatelstwa dotyczy większej liczby osób - z tym że wówczas zezwolenie dotyczące zmiany 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). Z kolei w orzecznictwie pojawiło się stanowisko, według którego zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego jako przesłanka utraty obywatelstwa polskiego musi mieć charakter indywidualny i być skierowany do określonego adresata aktu Rady Państwa (vide wyrok SN z 17 września 2001 r. sygn. akt III RN 56/01, OSNP 2002/13/299).

Uznając, iż orzeczenie 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, Sąd orzekający stanął na stanowisku, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego mogło dotyczyć większej liczby osób. Sąd doszedł jednak do przekonania, w ślad za wyrokami NSA z dnia 27 października 2005 r. sygn. akt II OSK 965/05, z dnia 27 października 2005 r., sygn. akt II OSK 983/05 i dnia 14 października 2005 r., sygn. akt II OSK 267/05, że uchwała tego rodzaju mogła jedynie stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które do daty jej podjęcia wystąpiły z wnioskiem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, gdyż brak podstaw by przyjąć, że akt tego rodzaju ma charakter generalnej zgody udzielanej na przyszłość. Z art. 16 ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r., który miał zastosowanie w sprawie skarżącej, wynika wyraźnie następująca kolejność zdarzeń: po pierwsze złożenie podania przez zainteresowaną osobę do właściwego organu, następnie przedstawienie wniosku przez właściwego ministra i dopiero wówczas orzeczenie przez Radę Państwa w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa określonej osoby. Odwrócenie powyższej kolejności naruszałoby istotne wymagania wprowadzone przez ustawę, od których spełnienia zależy utrata obywatelstwa polskiego.

W rozpoznawanej sprawie, zgodnie z ustaleniami organów, skarżąca złożyła podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w dniu 15 sierpnia 1980 r., czyli już po podjęciu przez Radę Państwa uchwały nr 37/56 z dnia 16 maja 1956 r. Zatem, należało stwierdzić, że organ błędnie przyjął, iż zezwolenie wynikające z przedmiotowej uchwały dotyczyło również skarżącej z tej przyczyny, że w dacie podejmowania uchwały brak było wniosku osoby zainteresowanej tj. skarżącej.

W ocenie Sądu przedmiotowa uchwała Rady Państwa z dnia 16 maja 1956 r. w stosunku do podania skarżącej z dnia 15 sierpnia 1980 r. mogła być traktowana wyłącznie jako zapowiedź ewentualnego udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

Sąd przyjął, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów prawa materialnego - art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, co miało istotny wpływ na wynik sprawy. W konsekwencji należało ją wyeliminować z obrotu prawnego.

Mając powyższe na uwadze, Sąd na zasadzie art. 145 § 1 pkt 1a) powoływanej ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji. O kosztach orzeczono na zasadzie art. 200 ustawy.