

IV SA/Wa 1018/08 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 523802

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 5 września 2008 r.

IV SA/Wa 1018/08

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Krystyna Napiórkowska.

Sędziowie: WSA Alina Balicka (spr.), Małgorzata Małaszewska - Litwiniec.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 września 2008 r. sprawy ze skargi L. R. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 maja 2008 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego

- 1.** uchyła zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Wojewody Łódzkiego z dnia 17 marca 2008 r. nr (...);
- 2.** zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz skarżącej L. R. kwotę 340 (trzysta czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżoną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie decyzją z dnia 19 maja 2008 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji utrzymał w mocy decyzję Wojewody Łódzkiego z dnia 17 marca 2008 r., odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez L. R., urodzoną 8 lutego 1937 r. w N., córkę K. i S. z domu T.

Organ ustalił, iż L. R. urodziła się w dniu 8 lutego 1937 r. w N., jako córka K.

W dniu 25 kwietnia 1960 r. L. R. złożyła podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, w związku z wyjazdem na stałe do państwa Izrael, a następnie - w dniu 22 sierpnia 1960 r. nabyła obywatelstwo izraelskie.

Organ wskazał, iż nie budzi wątpliwości, że wnioskodawczyni nabyła obywatelstwo polskie. Dokonując analizy wskazanych powyżej okoliczności - tj. złożenia przez L. R. wniosku do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie oraz nabycia przez nią obywatelstwa państwa Izrael - organ stwierdził, iż L. R. spełniła warunki do utraty obywatelstwa polskiego, wynikające z przepisów art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.).

Organ powołując się na przepis art. 11 cytowanej ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim wskazał, iż przesłankami utraty obywatelstwa polskiego były: nabycie

obywatelstwa obcego oraz uzyskanie zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa. Przepisy ustawy nie precyzowały trybu ani formy udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa, jak również nie określały jaki charakter miało mieć zezwolenie - generalny czy indywidualny.

Organ ocenił, iż tego rodzaju zezwolenia mogła udzielić Rada Państwa w dowolnej formie. W tym zakresie Minister Spraw Wewnętrznych Administracji podał, iż w niniejszej sprawie skutek prawny odniosła uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nr 5/58 w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael. Uchwała ta obowiązywała do dnia 8 marca 1984 r. i dawała generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael obywatelom polskim, którzy opuścili lub opuszczają obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, udając się na stały pobyt do państwa Izrael oraz złożyły lub złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego.

Organ ocenił, iż powołana uchwała Rady Państwa z 1958 r. była aktem stosowania prawa i stanowiła generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael. Minister stwierdził ponadto, iż w stosunku do osób, które spełniały warunki przewidziane w uchwale, nie były wydawane indywidualne zezwolenia, a osoby zainteresowane uzyskiwały tego rodzaju zezwolenie - którym była powołana uchwała z 1958 r. - przez sam fakt spełnienia określonych w uchwale warunków. Organ ocenił, iż wniosek złożony przez L. R. z kwietnia 1960 r. o zezwolenie na zmianę obywatelstwa wypełnił dyspozycję pkt 1 uchwały Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. i spowodował, iż nie było wymagane wydanie uchwały indywidualnej. Organ wskazał, iż w innych sprawach, w których wnioskodawcy o wydanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego nie deklarowali zamiaru wyjazdu na stały pobyt do Izraela - indywidualne uchwały Rady Państwa były wydawane, ponieważ udzielone w 1958 r. generalne zezwolenie na zmianę obywatelstwa nie miało zastosowania w stosunku do tych osób.

Organ stwierdził również, iż osoba składająca wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa nie mogła mieć wątpliwości, że uzyskanie dokumentu podróży wiązać się będzie ze zmianą obywatelstwa, a bez znaczenia było, czy zgoda została wyrażona w sposób generalny czy indywidualny.

W skardze na powyższą decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 maja 2008 r. L. R. - reprezentowana w sprawie przez profesjonalnego pełnomocnika - wniosła o jej uchylenie, jak również decyzji Wojewody Łódzkiego z dnia 17 marca 2008 r. i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Urzędowi Wojewódzkiemu w L. oraz zasądzenie na rzecz skarżącej kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skarżąca wskazała, iż art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim określał kierunek instytucji utraty obywatelstwa, polegający na objęciu obowiązkiem uzyskiwania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego wszystkich kategorii osób uzyskujących obywatelstwo polskie, określając zarówno tryb, jak i formę przedmiotowych zezwoleń. W ocenie skarżącej brak zezwolenia władzy polskiej oznaczał, iż osoba, która nabyła obce obywatelstwo bez takiego zezwolenia, pozostawała nadal obywatelem polskim.

Powołując się na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skarżąca podała, iż uchwała 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.

W skardze podniesiono również, iż skarżąca złożyła podanie do Rady Państwa dopiero w dniu 25 kwietnia 1960 r., zatem już po podjęciu przez Radę Państwa uchwały. W ocenie skarżącej powołana uchwała nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa, bowiem do daty jej podjęcia skarżąca nie występowała o takie zezwolenie.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zawarte w zaskarżonej decyzji.

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. z 2002 r. 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.

Innymi słowy, wchodzi tutaj w grę kontrola aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dokonywana pod względem ich zgodności z prawem materialnym i przepisami postępowania administracyjnego, a nie według kryteriów słusznościowych.

Stosownie do treści art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm. - zwanej dalej p.p.s.a.) Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Rozpoznając sprawę w świetle powołanych wyżej kryteriów Sąd stwierdził, iż skarga zasługuje na uwzględnienie, co prowadzi do uchylenia zarówno zaskarżonej decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 maja 2008 r., jak i poprzedzającej ją decyzji Wojewody Łódzkiego z dnia 17 marca 2008 r.

Stwierdzić należy, iż w niniejszej sprawie organ administracji publicznej prawidłowo 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 z późn. zm.). Zgodnie z art. 11 powołanej ustawy o obywatelstwie polskim, obywatel polski traci obywatelstwo, jeżeli spełnione zostały jednocześnie dwa warunki, którymi były: uzyskanie zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa oraz nabycie obywatelstwa obcego.

W niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości, że skarżąca nabyła obywatelstwo izraelskie po przybyciu do Izraela - od dnia 22 sierpnia 1960 r.

Organ w uzasadnieniu skupił się jednak przede wszystkim na ocenie, czy wskazana uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. 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 dnia 22 marca 1928 r. (Dz. U. z 1928 r. 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. MRN 561, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 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.

W niniejszej sprawie trzeba jednak wskazać, iż istota sporu prowadzonego przez strony sprowadza się do kwestii, czy uchwała Rady Państwa PRL Nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael stanowiła skuteczne prawnie zezwolenie na zmianę obywatelstwa przez osobę, która o takie zezwolenie wystąpiła po podjęciu tej uchwały.

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 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 organ ten rozstrzygał w przedmiocie zezwolenia. Kolejność ta nie może zostać odwrócona, gdyż naruszałoby to ustawowe wymagania, od których spełnienia zależy utrata obywatelstwa polskiego. Inaczej mówiąc - uchwała nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. mogła odnosić się tylko 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. Powołana uchwała Rady Państwa nie mogła zatem oddziaływać "na przyszłość".

Powyższe stanowisko reprezentowane jest przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 27 października 2005 r., II OSK 983/05, 14 października 2005 r., II OSK 267/05 oraz z dnia 21 grudnia 2006 r., II OSK 1455/05, jak również Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: por. wyroki z dnia 12 sierpnia 2008 r. IV SA/Wa 815/08, z dnia 25 maja 2007 r., IV SA/Wa 589/07.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, iż skarżąca zainicjowała procedurę zrzeczenia się obywatelstwa polskiego dopiero wnioskiem z dnia 25 kwietnia 1960 r., w którym wniosła podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem na stałe do Państwa Izrael. Uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie mogła się zatem odnosić do skarżącej. W przedstawionym przez organ stanie faktycznym należały uznać, że nie została spełniona

przesłanka wynikająca z art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., a zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem prawa materialnego, tj. art. 13 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, które miało wpływ na wynik sprawy. Konsekwencją powyższego była konieczność uchylecia zaskarżonej decyzji jak i decyzji organu pierwszej instancji.

Powyższe ustalenia i wykładnię organ uwzględni przy ponownym rozpoznawaniu wniosku skarżącej o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego.

Z powyższych motywów 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 orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 ustawy p.p.s.a. oraz § 18 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2002 r. Nr 163, poz. 1348 z późn. zm.).