

IV SA/Wa 130/18 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 2559988

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 14 marca 2018 r.

IV SA/Wa 130/18

Status:

orzeczenie prawomocne

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Alina Balicka (spr.).

Sędziowie: WSA Jarosław Łuczaj, del., SO Aleksandra Westra.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 marca 2018 r. sprawy ze skargi T. S. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) kwietnia 2017 r. nr (...) w przedmiocie odmowy potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego uchyla zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Wojewody (...) z dnia (...) marca 2017 r. nr (...).

Uzasadnienie faktyczne

T. S. (zwana dalej: "skarżącą") wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nr (...) z (...) kwietnia 2017 r., utrzymującą w mocy decyzję Wojewody (...) nr (...), z (...) marca 2017 r., odmawiającą wyżej wymienionej skarżącej potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego.

W uzasadnieniu aktu organ odwoławczy podał, że w myśl art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim ((Dz. U. z 2012 r. poz. 161, z późn. zm.) - zwanej dalej: "ustawą z 2009 r."), decyzję w sprawie potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego lub jego utraty wydaje właściwy wojewoda. W trakcie prowadzonego postępowania organ administracji zobowiązany jest do ustalenia, czy dana osoba nabyła obywatelstwo polskie i następnie, czy nie utraciła go do dnia wydania decyzji. Dla rozstrzygnięcia sprawy nabycia i utraty obywatelstwa polskiego miarodajne są przepisy obowiązujące w chwili zdarzenia lub czynności, na skutek których nastąpiło nabycie lub utrata obywatelstwa.

W trakcie postępowania ustalono, że skarżąca - T. S. - urodziła się (...) lipca 1948 r. w (...), jako dziecko pochodzące ze związku małżeńskiego H. i R. i nabyła obywatelstwo polskie na podstawie art. 4 w zw. z art. 5 ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego, po swoim ojcu, obywatelu polskim. W dniu 5 lutego 1959 r. rodzice skarżącej wystąpili do Rady Państwa z prośbą o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa

polskiego na (...) w związku z wyjazdem na stałe do (...). Skarżącą podaniem o zezwolenie objęła matka, wówczas skarżąca nosiła imię G. i miała 11 lat. Po przyjeździe do (...) skarżąca nabyła obywatelstwo (...) (...) marca 1960 r.

Zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim ((Dz. U. Nr 4, poz. 25, z późn. zm.) - zwanej dalej: "ustawą z 1951 r."), w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu skarżącej do (...), obywatel polski tracił obywatelstwo polskie, jeżeli zostały spełnione łącznie dwa warunki, którymi były:

- uzyskanie zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa polskiego,
- nabycie obywatelstwa obcego.

W ocenie organu nie budziło wątpliwości, że skarżąca nabyła obywatelstwo polskie przez urodzenie po swoim ojcu. Zaś obywatelstwo obce - (...) - po przybyciu do (...). Do ustalenia pozostało więc, czy skarżąca uzyskała ze skutkiem prawnym zezwolenie właściwego organu polskiego - jakim była wówczas Rada Państwa - na zmianę obywatelstwa polskiego na (...).

Organ wywiódł, że Rada Państwa, zgodnie z przepisami 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 (art. 13 ust. 1 ustawy z 1951 r.). Przy czym ustawa z 1951 r. nie określała trybu i formy udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa, w tym również jaki charakter miało mieć owo zezwolenie, tj. czy miało być aktem indywidualnym, czy generalnym.

Zdaniem organu zezwoleniem na zmianę obywatelstwa była niepublikowana uchwała Rady Państwa nr (...) z (...) stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do Państwa Izrael, która obowiązywała do 8 marca 1984 r. Uchwała ta była aktem stosowania prawa i generalnym pod względem podmiotowym zezwoleniem na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo (...) osobom, które opuściły lub opuszczą obszar PRL udając się na pobyt stały do (...) i złożyły lub złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Uchwała taka nie musiała podlegać publikacji. Wiązała ona organy administracji publicznej w ich działaniach, ustalając tryb postępowania w sprawach o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na (...). W konsekwencji dla osób, które spełniły warunki przewidziane w uchwale, nie były wydawane indywidualne zezwolenia, a jedynie przez sam fakt spełnienia tych warunków, osoby zainteresowane uzyskiwały zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na (...). Wobec powyższego - zdaniem organu odwoławczego - rodzice skarżącej zainicjowali całą procedurę zmiany składając w 1959 r. wniosek do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Nie udało się odnaleźć dokumentów potwierdzających lub zaprzeczających, że podania rodziców skarżącej trafiły do Rady Państwa. Niemniej organ uznał, że wnioskodawczyni uzyskała zezwolenie uchwałą Rady Państwa nr (...) na zmianę obywatelstwa polskiego na (...). W konsekwencji organ przyjął, iż skarżąca spełniła wszystkie przesłanki zawarte w art. 11 ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim, to znaczy nabyła obywatelstwo (...) i uzyskała zezwolenie właściwego organu na zmianę obywatelstwa. Zasadnym było więc odmówienie skarżącej stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego.

T. S. w skardze podniosła, że złożenie przez jej rodziców podań adresowanych do Rady

Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, w których zadeklarowano opuszczenie Polski i udanie się na pobyt stały do (...) nie wypełniało dyspozycji uchwały nr (...). Wyrażone w uchwale zezwolenie na zmianę obywatelstwa nie mogło dotyczyć wniosków, które jeszcze nie zostały złożone. Samo oświadczenie rodziców wnioskujących o zmianę obywatelstwa polskiego nie było wystarczające do uznania utraty przez skarżącą obywatelstwa polskiego. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji - w odpowiedzi na skargę - wniósł o oddalenie skargi, podtrzymując argumenty przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych, określone przepisami m.in. art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2188) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369) - dalej w skrócie: p.p.s.a., sprowadzają się do kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, tj. kontroli zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania administracyjnego, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm prawa materialnego.

Sąd, badając legalność zaskarżonej decyzji w oparciu o wyżej powołane przepisy i w granicach sprawy, nie będąc jednak związany - stosownie do art. 134 p.p.s.a. - zarzutami i wnioskami skargi, uwzględnił skargę. W konsekwencji uznał, że zaskarżona decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z (...) kwietnia 2017 r. i utrzymana nią w mocy decyzja Wojewody (...) z (...) marca 2017 r., naruszają prawo w stopniu kwalifikującym je do wyeliminowania z obrotu prawnego.

Dokonując oceny zaskarżonej decyzji pod względem jej zgodności z prawem należy stwierdzić, iż organy prawidłowo przyjęły, 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 art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, mającej zastosowanie w stanie przedmiotowej sprawy, obywatel polski tracił obywatelstwo, jeżeli zostały spełnione łącznie dwie przesłanki: uzyskanie zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa polskiego oraz nabycie obywatelstwa obcego.

Zgodnie z treścią art. 11 i art. 13 ustawy z 1951 r., o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego ze skutkiem w postaci utraty obywatelstwa polskiego z chwilą nabycia obywatelstwa obcego orzekła Rada Państwa, przy czym zezwolenie było udzielane na wniosek Prezesa Rady Ministrów.

W świetle przytoczonych regulacji prawnych organy prawidłowo przyjęły, że aby móc rozważyć w chwili obecnej stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego przez skarżącą, należy ustalić czy skarżąca uzyskała skuteczną zgodę na zmianę obywatelstwa polskiego na (...). Według organu odwoławczego taką zgodę stanowiła uchwała Rady Państwa Nr (...) z dnia (...) stycznia 1958 r., będąca generalnym aktem stosowania prawa, podjętym na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 powoływanej ustawy.

W ocenie Sądu, w tej konkretnej sprawie, powyższa uchwała nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa wywołującego skutek w postaci utraty przez skarżącą obywatelstwa polskiego.

Ustawa zezwolenie, o którym mowa w przytoczonych przepisach traktowała 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 podmiotom na zmianę obywatelstwa polskiego. Powyższa regulacja nie wskazywała jednak w jakiej formie i w jakim trybie Rada Państwa rozpatrywała wnioski o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Sąd w tej materii podziela pogląd prezentowany w doktrynie, jak i w orzecznictwie, że nie była 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. Nr 36, poz. 341, z późn. zm.), a później przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Zezwolenie na zmianę obywatelstwa nie było 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, było natomiast aktem stosowania prawa.

Należy również zauważyć, 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 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 (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 tego obywatelstwa, musi mieć charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa (wyrok SN z 17 września 2001 r., III RN 56/01, OSNP 2002/13/299).

Uznając, że 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 stanął na stanowisku, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego mogło dotyczyć większej liczby osób, czyli takie zezwolenie mogła stanowić uchwała Rady Państwa Nr (...). Niemniej jednak nie mogła ona objąć swoim zakresem osób, które do daty jej podjęcia nie występowały - a więc tak jak rodzice skarżącego - z wnioskiem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, gdyż brak podstaw do przyjęcia, że akt tego rodzaju miał charakter generalnej zgody udzielanej na przyszłość. W tej materii Sąd podzielił ocenę prawną wyrażoną w wyrokach NSA z: 27 października 2005 r., II OSK 965/05; 27 października 2005 r., II OSK 983/05; 14 października 2005 r., II OSK 267/05.

Mając na względzie powyższe wywody uznano, że organy błędnie przyjęły, że zezwolenie wynikające z przedmiotowej uchwały dotyczyło również skarżącej. Sporna uchwała Rady Państwa z (...) stycznia 1958 r. w stosunku do podania rodziców skarżącej z 5 lutego 1959 r. mogła być traktowana wyłącznie jako zapowiedź ewentualnego udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

Przy ponownym rozpoznawaniu sprawy organy winny mieć na względzie ocenę prawną i wskazania sformułowane w niniejszym orzeczeniu i wydać rozstrzygnięcie odpowiadające

prawu.

W tym stanie rzeczy - na zasadzie art. 145 § 1 pkt 1a w zw. z art. 135 p.p.s.a. - orzeczono jak sentencji wyroku.