

IV SA/Wa 635/08 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 512921

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 4 czerwca 2008 r.

IV SA/Wa 635/08

TEZA aktualna

Jeżeli brak jest dowodów potwierdzających fakt przekazania Radzie Państwa podania obywatela przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r., to nie można przyjąć, że uchwała ta stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Anna Szymańska (spr.).

Sędziowie WSA: Krystyna Napiórkowska, Asesor Agnieszka Wójcik.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 4 czerwca 2008 r. sprawy ze skargi C. E. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 marca 2008 r. nr (...) w przedmiocie posiadania obywatelstwa polskiego;

I. uchyla zaskarżoną decyzję i utrzymaną nią w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 7 września 2005 r.;

II. zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz skarżącego C. E. kwotę 440 (czteryście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z dnia 11 marca 2008 r. nr (...) utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 7 września 2005 r. nr (...), odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez C. E.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ odwoławczy 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 C. E. poprzednio C. L. E., urodził się jako obywatel polski w dniu 14 lutego 1933 r. w T. W dniu 8 stycznia 1957 r. wnioskodawca wystąpił z podaniem do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Po przybyciu do Izraela wnioskodawca nabył w dniu 31 marca 1957 r. obywatelstwo izraelskie.

Organ uznał, że bezsporne jest w rozpatrywanej sprawie, iż wnioskodawca nabył obywatelstwo polskie. Dla stwierdzenia czy posiada obecnie obywatelstwo polskie niezbędne jest ustalenie czy nie nastąpiły zdarzenia, które przerwałyby ciągłość posiadania obywatelstwa polskiego.

Zasady nabycia i utraty obywatelstwa polskiego w chwili złożenia podania do Rady Państwa przez wnioskodawcę regulowała ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 ze zm.).

Zgodnie z art. 11 ww. ustawy, w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu wnioskodawcy 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. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. stwierdzał, że obywatel polski może nabyć obywatelstwo obce jedynie po uzyskaniu zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa.

W ocenie organu nie budzi wątpliwości, że C. E. nabył obywatelstwo izraelskie po przybyciu do Izraela. Natomiast do ustalenia pozostaje kwestia, czy wnioskodawca uzyskał ze skutkiem prawnym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie.

Zgodnie z art. 13 przywołanej ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o utracie obywatelstwa polskiego orzekła Rada Państwa.

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.

W dniu 23 stycznia 1958 r. Rada Państwa wydała uchwałę nr 5/58 w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do Państwa Izrael. Przedmiotowa uchwała obowiązywała do dnia 8 marca 1984 r. i stanowiła 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 i złożyli lub złożą

prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego.

Uchwała ta nie musiała podlegać publikacji, ani też Rada Państwa nie była zobligowana do stosowania rozwiązań wynikających z rozporządzenia Prezydenta

Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, a w szczególności przepisów regulujących zasady doręczania pism. Przedmiotowa uchwała wiązała organy administracji publicznej w ich działaniach, ustalając tryb postępowania w sprawach o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób wyjeżdżających do Izraela.

Zaznaczono, że Rada Państwa uchwalając przedmiotową uchwałę działała zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami. W konsekwencji w stosunku do osób, które spełniały 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 izraelskie. Zezwoleniem tym była omawiana uchwała Rady Państwa nr 5/58.

W przedmiotowej sprawie wnioskodawca sam zainicjował tę procedurę składając w 1957 r. wniosek do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa z zawartą w nim deklaracją opuszczenia terytorium Polski i udania się na pobyt stały do Państwa Izrael. Tego rodzaju oświadczenie woli wypełniło w ocenie organu dyspozycję pkt 1 uchwały Rady Państwa nr 5/58 i spowodowało, że wniosek strony nie wymagał wydania indywidualnej uchwały na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie.

Organ podkreślił, że w wyniku przeprowadzonej kwerendy archiwalnej nie udało się odnaleźć dokumentów potwierdzających lub zaprzeczających, że podanie wnioskodawcy trafiło do Rady Państwa. W ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji po upływie 50 lat nie jest możliwe ustalenie tej okoliczności.

W opinii Ministra zakres skutków prawnych uchwały Rady Państwa z 1958 r. nie powinien być odnoszony do obecnych standardów stosowania prawa, kiedy to system prawny ukształtowany był według odmiennych zasad. Ówczesny system prawno - organizacyjny w zakresie możliwości emigracji z Polski do Izraela był jasny dla podejmujących emigrację. Uzyskanie dokumentu podróży uwarunkowane było złożeniem wniosku o zmianę obywatelstwa. W tej sytuacji osoba składająca wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, nie mogła mieć wątpliwości, iż uzyskanie dokumentu podróży związane będzie ze zmianą obywatelstwa, przy czym bez znaczenia z jej perspektywy musiało być, czy zgoda ta została wyrażona aktem indywidualnym czy też generalnym.

Podsumowując, organ odwoławczy stwierdził, iż w rozpatrywanej sprawie wnioskodawca uzyskał zezwolenie - uchwałą Rady Państwa nr 5/58 na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie. Oznacza to, że wnioskodawca spełnił warunki utraty obywatelstwa polskiego, wynikające z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim i nie posiada obywatelstwa polskiego. Zatem odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez C. E. jest zasadna.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie C. E., reprezentowany przez pełnomocnika, wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz utrzymanie ją w mocy decyzji organu pierwszej instancji i zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych, że uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie mogła stanowić generalnego

zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom deklarującym zamiar wyjazdu na pobyt stały do Izraela.

Wprawdzie ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim nie wskazywała w jakiej formie i w jakim trybie rozpatrywana jest sprawa zezwolenia na zmianę obywatelstwa, to jednak przewidywała, że kompetencja w przedmiocie nadania i utraty obywatelstwa polskiego następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 13 ust. 2 ww. ustawy). W trakcie prowadzonego postępowania nie zostało ustalone, czy wnioskodawca został wskazany we wniosku Prezesa Rady Ministrów skierowanego do Rady Państwa, czy wniosek został przekazany temu organowi przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. i czy uchwała odnosiła się konkretnie do skarżącego w części zezwalającej na zmianę obywatelstwa polskiego w związku z wyjazdem do Izraela. W ocenie skarżącego tylko spełnienie tych przesłanek oznaczało zezwolenie na zmianę obywatelstwa w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy z 1951 r., skutkujące utratą polskiego obywatelstwa z chwilą nabycia obywatelstwa obcego.

W odpowiedzi na skargę Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zawarte w zaskarżonej decyzji.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie 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 ze 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.

Rozpoznając skargę w świetle powołanych wyżej kryteriów należy uznać, że zasługuje ona na uwzględnienie, co prowadzi do uchylecia zaskarżonej decyzji oraz decyzji ją poprzedzającej.

W niniejszej sprawie organ administracji publicznej prawidłowo ustalił, że do rozpoznania wniosku skarżącego o stwierdzenie posiadania bądź utraty przez niego obywatelstwa polskiego będą miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 ze zm.).

Zgodnie z art. 11 cyt. ustawy o obywatelstwie polskim, w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu skarżącego do Izraela, obywatel polski tracił obywatelstwo, jeżeli spełnione zostały jednocześnie dwa warunki, którymi były: uzyskanie zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa, oraz - nabycie obywatelstwa obcego.

Zdarzeniem, które w ocenie organów spowodowało utratę obywatelstwa polskiego przez skarżącego było wystąpienie o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w związku z wyjazdem do Izraela na pobyt stały i uzyskanie obywatelstwa izraelskiego w 1957 r., a także uzyskanie takiego zezwolenia w formie uchwały nr 5/58 Rady Państwa w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do Państwa Izrael. W rozpatrywanej sprawie nie budzi wątpliwości, że skarżący nabył obywatelstwo izraelskie po przybyciu do Izraela. Najistotniejszą zatem kwestią jest ustalenie, czy skarżący uzyskał za skutkiem prawnym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie. A zatem w okolicznościach niniejszej sprawy problem sprowadza się do oceny, czy wskazana wyżej uchwała nr 5/58 mogła stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa

skarżącego wywołując skutek w postaci utraty przez niego 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 ze 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 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. 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 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 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.

Odnosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy wskazać należy, że skarżący złożył podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w dniu 7 stycznia 1957 r., a zatem mógł być objęty wskazaną uchwałą i otrzymać zezwolenie na zmianę obywatelstwa, w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Warunkiem powyższego jest jednak to, aby podanie skarżącego zostało przekazane Radzie Państwa przez Prezesa Rady Ministrów przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. Ta ostatnia okoliczność nie została wykazana przez organ administracji. Z uzasadnienia zaskarżonej decyzji wynika,

że organ w wyniku przeprowadzonej kwerendy archiwalnej dotyczącej wydania uchwały Rady Państwa nr 5/58 nie odnalazł dowodów potwierdzających fakt przekazania Radzie Państwa podania zainteresowanego o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Skoro zatem Minister stwierdził, że nie ma dowodów na przekazanie podania przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa to nieuprawnione było twierdzenie, że spełnione zostały przesłanki określone w ustawie z 1951 r. o obywatelstwie polskim skutkujące utratą przez skarżącego obywatelstwa polskiego. Zgodnie bowiem z przyjętym w tym zakresie orzecnictwem zasady i tryb załatwiania spraw o zmianę obywatelstwa określała wyłącznie ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (tak wyrok NSA z dnia 23 marca 2006 r. II OSK 1361/05 LEX nr 198177).

Innymi słowy - jeżeli brak jest dowodów potwierdzających fakt przekazania Radzie Państwa podania skarżącego przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r., to nie można przyjąć, że uchwała ta stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego również przez C. E. A zatem w przedstawionym przez organ stanie faktycznym należało 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 I instancji.

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

W tych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), orzekł jak w sentencji. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 cyt. ustawy.