

IV SA/Wa 1017/08 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 523834

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 26 sierpnia 2008 r.

IV SA/Wa 1017/08

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Jarosław Stopczyński.

Sędziowie: WSA Anna Szymańska (spr.), Marian Wolanin.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 sierpnia 2008 r. sprawy ze skargi H. S. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 maja 2008 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego

I. uchyla zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 6 marca 2008 r.;

II. zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz skarżącego H. S. kwotę 340 (trzysta czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z dnia 19 maja 2008 r. nr (...) utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 6 marca 2008 r. nr (...), odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez H. S.

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. Stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego lub jego utraty następuje w drodze decyzji administracyjnej. Decyzja ta ma charakter deklaratoryjny i jest w istocie swego oświadczeniem właściwego organu, tj. wojewody, z którego wynika, że według jego oceny stanu faktycznego i prawnego osoba zainteresowana ma lub nie ma obywatelstwo polskie. 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. Organ podkreślił również, że 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 H. S. urodził się jako E. W., syn B. i F., w dniu

10 stycznia 1950 r. Do czasu wyjazdu z Polski w 1958 r. zamieszkiwał wraz z rodzicami w L. przy ul. D. W dniu 27 sierpnia 1958 r. rodzice wnioskodawcy wystąpili z podaniami do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Wnioskami rodziców objęty był również syn państwa W., małoletni wówczas E. W.. Po przybyciu do Izraela, wnioskodawca nabył w dniu 4 listopada 1958 r. obywatelstwo izraelskie. Obecnie zamieszkuje w Izraelu.

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 regulowała wówczas ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. 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. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. stwierdzał, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone rodzicom rozciąga się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską.

W ocenie organu nie budzi wątpliwości, że H. S. nabył obywatelstwo izraelskie po przybyciu do Izraela. Natomiast do ustalenia pozostaje kwestia, czy jego rodzice uzyskali ze skutkiem prawnym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie, które to zezwolenie rozciągnęło się na małoletniego wówczas E. W..

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 i podlegała w całej swojej działalności Sejmowi. Jej działalność opierała się na zasadzie kolegalności. 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 rodzice wnioskodawcy zainicjowali tę procedurę składając 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.

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 rodzice wnioskodawcy uzyskali zezwolenie - uchwałą Rady Państwa nr 5/58 na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, które rozciągało się na małoletniego wówczas E. 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 H. S. jest zasadna.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie H. S., reprezentowany przez pełnomocnika, wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji organu I instancji oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania sądowego.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, iż zaskarżona decyzja zapadła z naruszeniem prawa - art. 11 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., albowiem przywołana przez organ administracji państwowej uchwała nr 5/58 nie miała mocy aktu prawa o charakterze generalnym. Podkreślono również, że rodzice skarżącego złożyli podania do Rady Państwa dopiero w dniu 27 sierpnia 1958 r., a zatem po podjęciu uchwały nr 5/58. Tym samym przedmiotowa uchwała nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę ich obywatelstwa polskiego skoro do daty jej podjęcia o takie zezwolenie nie występowali. Sama treść ich

oświadczenia woli nie ma znaczenia, wobec nie zachowania prawem przewidzianej dalszej procedury w tym zakresie.

Na poparcie powyższego stanowiska przywołano orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego.

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 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.

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 z późn. 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. Przepis art. 11 ust. 2 cyt. ustawy stwierdzał, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone rodzicom rozciąga się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską.

Zdarzeniem, które w ocenie organów spowodowało utratę obywatelstwa polskiego przez skarżącego było wystąpienie przez jego rodziców o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w związku z wyjazdem do Izraela na pobyt stały i uzyskanie obywatelstwa izraelskiego w 1958 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 rodzice skarżącego uzyskali ze skutkiem prawnym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie, które to zezwolenie rozciągnęło się na ich dziecko - małoletniego wówczas skarżącego. 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 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 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 ujść 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.

Podzielając pogląd wyrażony w ww. wyrokach NSA, wobec złożenia przez rodziców skarżącego wniosków do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w dniu 27 sierpnia 1958 r., tj. po wydaniu uchwały, nie można przyjąć, że uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nr 5/58, na którą powołały się organy stanowiła zgodę Rady Państwa o charakterze generalnym na zmianę obywatelstwa polskiego także w odniesieniu do wniosków jeszcze nie złożonych, a więc udzieloną na przyszłość. Uchwała ta w stosunku do podań złożonych po jej podjęciu może być taktowana jedynie jako zapowiedź udzielenia zgody na zmianę obywatelstwa.

Tym samym w rozpatrywanej sprawie nie została spełniona przesłanka w postaci wydania przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Zatem rozstrzygnięcia organów obu instancji w niniejszej sprawie należy uznać za naruszające przepis art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.). a naruszenie

to mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Konsekwencją powyższego jest konieczność uchylenia zaskarżonej decyzji jak i decyzji organu I instancji.

Mając powyższe na względzie, 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 wyroku. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 cyt. ustawy.