

IV SA/Wa 998/08 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 523832

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 27 sierpnia 2008 r.

IV SA/Wa 998/08

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Otylia Wierzbicka.

Sędziowie: WSA Wanda Zielińska-Baran (spr.), Asesor Tomasz Wykowski.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 sierpnia 2008 r. sprawy ze skargi S. B. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 kwietnia 2008 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego

- 1.** uchyla zaskarżoną decyzję i utrzymaną nią w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 stycznia 2008 r.;
- 2.** zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz skarżącej S. B. kwotę 340 (trzysta czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zaskarżoną decyzją z dnia 17 kwietnia 2008 r., nr (...), wydaną na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) i art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 z późn. zm.), utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 stycznia 2008 r. nr (...) odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez S. B.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ podał, że w wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego ustalono, że S. B. (poprzednio A. H.), urodziła się dnia 6 lipca 1952 r. w Z., jako córka C. i I. Do czasu wyjazdu z Polski w 1957 r., zamieszkiwała wraz z rodzicami w D. przy ul. K.

W dniu 5 lutego 1957 r. rodzice skarżącej wystąpili do Rady Państwa PRL z podaniem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem na stałe do państwa Izrael. Wnioskiem matki objęte były dzieci, w tym małoletnia wówczas skarżąca. Po przybyciu do Izraela, skarżąca, jak wynika z kopii poświadczenia posiadania obywatelstwa izraelskiego wydanej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych państwa Izrael, nabyła, w dniu 17 kwietnia 1957 r., obywatelstwo izraelskie.

Organ wskazał, iż do rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.) - w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu skarżącej do Izraela. Zgodnie z regulacją art. 11 wspomnianej ustawy obywatel polski tracił obywatelstwo polskie, jeżeli spełnione zostały jednocześnie dwa warunki, a mianowicie: uzyskanie zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa oraz nabycie obywatelstwa obcego. Przedmiotowe zezwolenie rozciągało się na dzieci pozostające pod władzą rodzicielską rodzica, któremu udzielono zezwolenie na zmianę obywatelstwa (na dzieci w wieku powyżej 13 lat zezwolenie to rozciągało się jedynie za ich zgodą). Zgodnie z art. 13 powołanej ustawy o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego orzekła Rada Państwa. Ustawa o obywatelstwie polskim nie precyzowała jednak, zdaniem organu, trybu ani formy udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego. Ustawa nie określała nadto, jaki charakter miało mieć owo zezwolenie - indywidualny, czy też generalny. Należy zatem, w ocenie organu przyjąć, iż dopuszczalny był każdy sposób udzielenia przez Radę Państwa takiego zezwolenia.

Jak wskazał organ, 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 była publikowana, bowiem zdaniem organu, 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.

Organ stwierdził, iż w stosunku do osób, które występowały o zezwolenie na wyjazd na pobyt stały do Izraela i wystąpiły do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, nie wydawano indywidualnych zezwoleń na zmianę obywatelstwa, lecz po złożeniu przez nie wniosków do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie oraz sprawdzeniu, że spełniają warunki określone w przywołanej wyżej uchwale - osobom tym wydawano dokumenty podróży uprawniające do opuszczenia terytorium Polski.

Organ wskazał, iż zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 27 października 2005 r., sygn. II OSK 965/07, uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. odnosi się wprost do osób, które złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa przed jej podjęciem i opuściły Polskę udając się na pobyt stały do Izraela. Orzeczenie w formie uchwały mogło dotyczyć większej liczby osób, których podania były w toku rozpoznawania przez Radę Państwa przed podjęciem tej uchwały. To, że w uchwale nie wymieniono tych osób samo przez się nie oznacza, że adresatem uchwały w tej części nie były oznaczone osoby. Organ podkreślił, że w wyniku przeprowadzonej kwerendy archiwalnej nie udało się odnaleźć dokumentów potwierdzających lub zaprzeczających, że podania rodziców skarżącej trafiły do Rady Państwa, gdyż po upływie 50 lat nie jest możliwe ustalenie tej okoliczności.

Zdaniem Ministra, zakres skutków prawnych uchwały Rady Państwa z 1958 r. nie powinien odnoszony do obecnych standardów stosowania prawa, skoro wtedy system prawny ukształtowany był według innych zasad. Dla podejmujących emigrację do Izraela ówczesny system prawno-organizacyjny był jasny, uzyskanie dokumentu podróży warunkowane było złożeniem wniosku o zmianę obywatelstwa. W tej sytuacji osoba, która złożyła wniosek nie mogła mieć wątpliwości, że uzyskanie dokumentu podróży związane będzie ze zmianą obywatelstwa, przy czym nie miało dla niej znaczenia czy zgoda ta została wyrażona aktem indywidualnym, czy też generalnym.

Zdaniem organu, uchwała Rady Państwa spowodowała wskazane w niej skutki prawne, jako skuteczne zezwolenie na zmianę obywatelstwa, w stosunku do osób spełniających kryteria wskazane w uchwale, o ile zdarzenia prawne miały miejsce w okresie jej obowiązywania.

Organ naczelny stwierdził, iż rodzice skarżącej założyli wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie i w skutek podjęcia przez Radę Państwa uchwały nr 5/58 uzyskali zezwolenie, które rozciągało się na małoletnią wówczas A. H. Oznacza to, że skarżąca spełniła warunki utraty obywatelstwa wynikające z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o obywatelstwie polskim i nie posiada obywatelstwa polskiego. Zatem zasadna jest odmowa wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego przez skarżącego. W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego S. B. reprezentowana przez pełnomocnika, wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz utrzymane jej w mocy decyzji organu pierwszej instancji i zasądzenie kosztów postępowania. W uzasadnieniu skargi podniesiono, że z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w analogicznych sprawach jednoznacznie wynika, iż zasady i tryb załatwiania spraw o zmianę obywatelstwa określała ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, która wymagała aby przedmiotowe zezwolenie, jako przesłanka utraty obywatelstwa polskiego, miało charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa.

Tym samym uchwała nr 5/58, z dnia 23 stycznia 1958 r., wbrew twierdzeniom organu, nie może być traktowana jako akt stosowania prawa stanowiący generalne zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w ramach uproszczonej procedury emigracyjnej.

Zdaniem pełnomocnika, warunkiem ewentualnego zastosowania uchwały Rady Państwa w tej sprawie jest to, aby wnioski rodziców skarżącej o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego zostały przedstawione Radzie Państwa przez Prezesa Rady Ministrów przed podjęciem uchwały. W sprawie bezsporne jest, że organ nie wyjaśnił okoliczności, które mogłyby stanowić podstawę ustalenia czy wnioski rodziców skarżącej zostały Radzie Państwa przedstawione, a co za tym idzie, uznanie, że Rada Państwa podejmując przedmiotową uchwałę objęła rodziców skarżącej wyrażonym w niej zezwoleniem.

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. I § 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.

W ocenie Sądu skarga jest zasadna i prowadzi do uchylenia zaskarżonej decyzji oraz utrzymanej nią w mocy decyzji organu pierwszej instancji.

Jak wynika, z art. 11 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.), mającej zastosowanie w niniejszej sprawie, obywatel tracił obywatelstwo, jeżeli zostały spełnione łącznie dwie przesłanki: po pierwsze - uzyskał zezwolenie władzy polskiej na zmianę obywatelstwa polskiego i po drugie - nabył obywatelstwo obce. Zezwolenie udzielone rodzicom, rozciągało się na dzieci pozostające pod ich władzą, przy czym dzieci w wieku powyżej 13 lat musiały wyrazić zgodę na zmianę obywatelstwa (ust. 2 i 4).

W rozpatrywanej sprawie nie budzi wątpliwości fakt nabycia przez skarżącą w dniu 17 kwietnia 1957 r. obywatelstwa izraelskiego, o tyle wątpliwości budzi kwestia skutecznego uzyskania przez rodziców skarżącej -C. i I. H. - zgody na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, która zgodnie z ustawą z 1951 r. obejmowała małoletnie dzieci, a więc także skarżącą. Według organów orzekających taką zgodę stanowiła uchwała Rady Państwa nr 5/58, z dnia 23 stycznia 1958 r. Zdaniem organów uchwała ta jako akt podjęty na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 powołanej wyżej ustawy, była aktem stosowania prawa, stanowiącym generalne zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które w związku z wyjazdem do Izraela złożyły stosowny wniosek do Rady Państwa przed datą podjęcia uchwały i opuściły Polskę, jak też w stosunku do osób, które dopiero złożą wniosek o zmianę obywatelstwa i opuszczą Polskę.

Przed wszystkim podkreślenia wymaga, iż w kwestii znaczenia uchwały Rady Państwa nr 5/58 dla indywidualnych postępowań, wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 października 2005 r. (II OSK 965/05, publ. ONSA i WSA 2006/2/66) przyjmując pogląd, iż "nie można a priori przyjąć założenia, że uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael (niepubl.) nie stanowi orzeczenia Rady Państwa, wydanego na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25), o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa przed podjęciem uchwały". W uzasadnieniu tego wyroku NSA stwierdził, iż uchwała ta mogła stanowić prawnie skutecznie zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, bowiem z jej treści wynika, iż odnosi się wprost do osób, które złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i opuściły Polskę, wyjeżdżając do Izraela na pobyt stały, pomimo że nie ma charakteru indywidualnego i konkretnego, gdyż nie wymienia z imienia i nazwiska tych osób. Krąg tych osób powinien określać wniosek Prezesa Rady Ministrów, o którym mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r.. Dla oceny czy uchwała stanowiła takie zezwolenie istotne jest jedynie ustalenie, czy we wniosku Prezesa Rady Ministrów imiennie wymieniono osoby, które wniosły zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego.

Powyższy pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego znajduje odzwierciedlenie w licznych późniejszych wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego, np. wyrok z dnia 28 lutego 2007 r. sygn. II OSK 510/06.

Z akt rozpatrywanej sprawy wynika, że rodzice skarżącej wystąpili z prośbą o zezwolenie do Rady Państwa w dniu 5 lutego 1957 r., a zatem mogli być objęci wskazaną uchwałą i

otrzymać zezwolenie na zmianę obywatelstwa dla siebie i małoletniej wówczas skarżącej, w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. W sprawie wymagane było jednak przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego zmierzającego do ustalenia czy Prezes Rady Ministrów występował do Rady Państwa z wnioskiem o udzielenie im takiej zgody. Bez wyjaśnienia tej okoliczności nie można bowiem rozstrzygać, czy skarżąca posiada, czy też utraciła obywatelstwo polskie.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ stwierdził, że w wyniku przeprowadzonej kwerendy archiwalnej dotyczącej uchwały Rady Państwa nr 5/58 nie udało się, po upływie 50 lat, odnaleźć dokumentów, w oparciu o które można byłoby ustalić czy wniosek rodziców skarżącej trafił, czy też nie trafił do Rady Państwa.

W związku z powyższym nie do zaakceptowania jest stanowisko organu, że rodzice skarżącej uzyskali wskazaną wyżej uchwałą nr 5/58 zezwolenie na zmianę obywatelstwa, które obejmowało również ich małoletnie dzieci, w tym córkę A. H. (obecnie S. B.), oraz że w związku z tym, w stosunku do skarżącej zostały spełnione warunki o utracie obywatelstwa polskiego, o których mowa w art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.

Z podanych powyżej przyczyn należało zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji wyeliminować z obrotu prawnego, jako wydane z naruszeniem prawa materialnego.

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), orzekł jak w sentencji. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 cyt. ustawy.