

IV SA/Wa 1113/08 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 524031

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 25 września 2008 r.

IV SA/Wa 1113/08

TEZA aktualna

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.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Alina Balicka (spr.).

Sędziowie WSA: Jakub Linkowski, Asesor Agnieszka Łąpieś-Rosińska.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 września 2008 r. sprawy ze skargi C. H. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 maja 2008 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego;

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

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżoną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie decyzją z dnia 12 maja 2008 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. 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 ze zm.) utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 stycznia 2008 r., odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez C. H., poprzednio C. C., urodzonego 1 maja 1922 r., w miejscowości U., syna H.

W uzasadnieniu organ wskazał, iż dla ustalenia podstawy nabycia i utraty obywatelstwa polskiego decydujące są przepisy obowiązujące w chwili zdarzenia lub czynności, na skutek których nastąpiło nabycie lub utrata obywatelstwa z mocy prawa lub decyzji właściwego organu.

Organ ustalił, iż C. H. urodził się jako syn H. i R. w dniu 1 maja 1922 r., w U. W dniu 5

lutego 1957 r. wystąpił z podaniem do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, w związku z wyjazdem na stałe do Państwa Izrael. Minister wskazał, iż wnioskodawca nabył po przyjeździe do Izraela, w dniu 17 kwietnia 1957 r. obywatelstwo izraelskie i obecnie zamieszkuje w Izraelu oraz legitymuje się izraelskim paszportem wydanym na nazwisko C. H.

Organ stwierdził, iż nie ulega wątpliwości, że wnioskodawca nabył obywatelstwo polskie, zatem należało rozważyć, czy nastąpiły zdarzenia, które przerwałyby ciągłość posiadania obywatelstwa polskiego przez C. H. Powołując się na art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 ze zm.) organ wskazał, iż kwestią najistotniejszą było ustalenie, czy C. H. uzyskał ze skutkiem prawnym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie.

Organ podał, 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. 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 opuszczą obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, udając się na stały pobyt do państwa Izrael oraz złożyły lub złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego.

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. Minister stwierdził, iż w niniejszej sprawie wnioskodawca zainicjował opisaną procedurę, składając wniosek w lutym 1957 r. do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. W ocenie organu, oświadczenie woli zawarte w tym wniosku zawierało deklarację opuszczenia terytorium Polski, udania się na pobyt stały do państwa Izrael i wypełniło dyspozycję pkt 1 uchwały Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael. Zdaniem Ministra powyższe okoliczności sprawiły, iż nie wymagane było wydanie indywidualnej uchwały na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie. Organ wskazał także, że indywidualne uchwały wydawane były w innych sprawach, w których osoba wnioskująca o wydanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego nie deklarowała zamiaru wyjazdu na stały pobyt do Izraela, gdyż udzielone w 1958 r. generalne zezwolenie na zmianę obywatelstwa wywołujące skutki do 1984 r. nie miało zastosowania w stosunku do takich osób. Organ powołał się również na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2005 r., sygn. akt OSK 965/05, w którym stwierdzono, iż fakt, że w tekście samej uchwały nie wymienia się z imienia i nazwiska tych osób nie przesądza o tym, że uchwała w tym zakresie nie ma charakteru indywidualnego i konkretnego. Organ wskazał, iż w toku prowadzonego postępowania (przeprowadzonej kwerendy archiwalnej) nie udało się odnaleźć dokumentów potwierdzających lub zaprzeczających, że podania zainteresowanych

trafiły do Rady Państwa. Organ podał także, iż osoba składająca wniosek o zmianę obywatelstwa nie mogła mieć wątpliwości, iż uzyskanie dokumentu podróży związane będzie ze zmianą obywatelstwa, a bez znaczenia z punktu widzenia tej osoby było, czy zgoda ta zostanie wyrażona aktem indywidualnym czy generalnym.

Organ stwierdził w podsumowaniu, iż C. H. uchwałą Rady Państwa Nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. uzyskał zezwolenie na zmianę obywatelstwa z polskiego na izraelskie, co oznacza, iż 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.

W skardze na powyższą decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 maja 2008 r. skarżący C. H. wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. W uzasadnieniu skarżący wskazał, iż uchwała Rady Państwa nr 5/58 nie może być traktowana jako zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącego, gdyż nie jest aktem indywidualnym. W ocenie skarżącego powołana uchwała nie mogła zastąpić indywidualnego zezwolenia wymaganego na podstawie przepisów ustawy o obywatelstwie, bowiem zarówno w ustawie jak i Konstytucji PRL z 1952 r. brak było podstaw prawnych do wydania tego rodzaju uchwały.

Na poparcie swojego stanowiska skarżący przytoczył poglądy wyrażone w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego. Ponadto skarżący stwierdził, iż uchwała Rady Państwa i tak nie miała zastosowania w niniejszej sprawie, bowiem ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. określała tryb postępowania i kolejność czynności. W ocenie skarżącego, najpierw osoba zainteresowana powinna złożyć wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, następnie wniosek ten powinien zostać przedstawiony przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa, która potem rozstrzygała w przedmiocie zezwolenia. Warunkiem ewentualnego zastosowania uchwały Rady Państwa było, aby wniosek skarżącego o zezwolenie na zmianę obywatelstwa został przedstawiony Radzie Państwa przez Prezesa Rady Ministrów przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r.

W odpowiedzi na skargę Minister wniósł o jej oddalenie, podtrzymując dotychczasowe stanowisko w sprawie.

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 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.

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 ze 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 12 maja 2008 r., jak i poprzedzającej ją decyzji Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 stycznia 2008 r.

Stwierdzić należy, iż 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 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 skarżący nabył obywatelstwo izraelskie po przybyciu do Izraela - od dnia 17 kwietnia 1957 r., natomiast z podaniem do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie wystąpił w dniu 5 lutego 1957 r. Kwestią zasadniczą dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy było zatem ustalenie, jaki skutek odniosła uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael w stosunku do osób, które złożyły podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego oraz opuściły Polskę, udając się na pobyt stały do Izraela, i uzyskały obywatelstwo izraelskie przed podjęciem tej uchwały.

Należy stwierdzić, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, zgodnie z którym uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael miała charakter aktu generalnego - dotyczyła osób, których nie określono z imienia i nazwiska, ale przez wskazanie istotnych cech adresatów. Podkreślenia wymaga, iż wskazana uchwała nie może zostać uznana za akt normatywny, gdyż upoważnienie do wydania takiego aktu nie wynika ani z Konstytucji, ani też ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r.

Uzyskanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego mogło nastąpić w trybie art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., która nie przewidywała innego trybu występowania o zmianę obywatelstwa, a w szczególności nie zawierała żadnych podstaw prawnych do stosowania jakiegokolwiek innej procedury wyrażania przez Radę Państwa zezwolenia w stosunku do określonych kategorii osób. Tryb określony w art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim miał charakter indywidualnego postępowania w określonej sprawie. Wykładnia tego przepisu wskazuje na indywidualny charakter zezwolenia odnoszący się do osoby, która o takie zezwolenie wystąpiła. Samo oświadczenie strony nie było wystarczającą przesłanką do utraty obywatelstwa. Niezbędna była zgoda (zezwoenie) właściwego organu, która w tak istotnej sprawie powinna mieć charakter indywidualny i odnosić się do konkretnej osoby (por. wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 27 października 2005 r., II OSK 1001/05, niepublikowane).

Należy jednak zauważyć, iż o ile pogląd ten nie budzi wątpliwości w stosunku do osób, które do dnia podjęcia wspomnianej uchwały w ogóle nie występowały o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, to jednak powyższego stanowiska nie sposób odnieść wprost do sytuacji, gdy podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego zostało złożone w 1957 r., zatem przed podjęciem tej uchwały. Tego rodzaju sytuacja występuje w niniejszej sprawie. Trzeba zwrócić uwagę, że uchwała z 1958 r. odnosi się wprost do osób, które już złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i opuściły Polskę, udając się na stały pobyt do Izraela. Fakt, że w tekście uchwały nie wymienia się z imienia i nazwiska tych osób, nie przesądza o tym, że uchwała w tym zakresie nie ma charakteru indywidualnego i konkretnego. Trzeba jednak zauważyć, iż krąg tych osób musi być

jednoznacznie określony wnioskiem (wnioskami) Prezesa Rady Ministrów, o którym mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Uchwała Rady Państwa mogła dotyczyć większej liczby osób, pod warunkiem jednak, że odnosiła się do oznaczonych osób, których podania były w toku rozpoznawania przez Radę Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. Stanowisko powyższe jest ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych i zostało zaprezentowane m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 marca 2006 r., (sygn. akt II OSK 1297/05, niepublikowane), jak również w wyroku z dnia 27 października 2005 r., (sygn. akt II OSK 965/05, ONSAiWSA 2006/2/67, OSP 2006/5/64) - powołanym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w odpowiedzi na skargę. Pogląd przytoczony w powyższym wyroku ma zatem znaczenie w niniejszej sprawie, jednak nie został poprawnie zastosowany przez organ. Z uzasadnienia zaskarżonej decyzji wynika bowiem wprost, iż w toku postępowania i przeprowadzonej kwerendy archiwalnej dotyczącej wydania uchwały Rady Państwa Nr 5/58 nie udało się odnaleźć dokumentów potwierdzających lub zaprzeczających, że podania skarżącego trafiły do Rady Państwa, a obecnie nie jest możliwe ustalenie takiej okoliczności. W niniejszej sprawie organ naruszył zatem zasadę wynikającą z art. 7 k.p.a., czyli uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli oraz z art. 8 k.p.a., tj. zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa. W sprawie miała bowiem miejsce sytuacja, w której nie udowodniono okoliczności niekorzystnej dla strony, a jednak wyciągnięto w stosunku do skarżącego niekorzystne dla niego wnioski, skutkujące w rezultacie wydaniem decyzji odmawiającej stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego. Należy również zauważyć, iż rację ma skarżący twierdząc, że ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. regulowała tryb postępowania w sprawach utraty obywatelstwa oraz 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". Trzeba jednak zauważyć, iż w niniejszej sprawie opisana kwestia nie miała znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Jak powyżej szczegółowo wyjaśniono, wniosek skarżącego o zmianę obywatelstwa z polskiego na izraelskie był z dnia 5 lutego 1957 r., zatem pochodził z dnia przed podjęciem uchwały z 1958 r. Powyższa okoliczność nie zmienia jednak w żaden sposób faktu, że organy orzekające dokonały błędnej interpretacji przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 ze zm.), co skutkuje uchynieniem decyzji organów orzekających.

Przy ponownym rozpatrywaniu wniosku skarżącego organy uwzględnią wyżej przedstawione stanowisko.

Z uwagi na powyższe orzeczono jak w sentencji, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a oraz c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

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 radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.).