

IV SA/Wa 2203/07 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 445010

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 12 grudnia 2007 r.

IV SA/Wa 2203/07

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Krystyna Napiórkowska (spr.).

Sędziowie Asesorzy WSA: Marta Laskowska, Tomasz Wykowski.

Protokolant: Dominik Nowak.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 grudnia 2007 r. sprawy ze skargi Hedvy S. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 września 2007 r., nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego:

1. uchyla zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję organu pierwszej instancji;
2. zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz skarżącej Hedvy S. kwotę 340 zł (trzysta czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z dnia 3 września 2007 r., wydaną 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 (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 z późn. zm.), utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 kwietnia 2007 r. odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Fridę D., obecnie Hedva 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 w drodze decyzji administracyjnej. Decyzja powyższa 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 obywatelstwo polskie lub obywatelstwa tego nie ma. Dla rozstrzygnięcia sprawy nabycia i utraty obywatelstwa polskiego miarodajne są przepisy obowiązujące w chwili zdarzenia powodującego zmiany w statusie obywatelstwa.

W wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego ustalono, że Hedva S. urodziła się jako Frida D. córka Mendla i Ruchli z domu B., obywateli polskich, w dniu 23 marca

1951 r. w L. Rodzice wyżej wymienionej w dniu 23 marca 1957 r. wystąpili do Rady Państwa z podaniami o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie dla siebie i małoletniej wówczas Fridy w związku z wyjazdem na stałe do państwa Izrael.

Otrzymali, jako osoby deklarujące zamiar wyjazdu na pobyt stały do Izraela dokumenty podróży, a małoletnia wówczas Frida została wpisana do dokumentu podróży jednego z rodziców. Po przyjeździe do Izraela Frida D. nabyła w dniu 26 maja 1957 r. obywatelstwo izraelskie. W dniu 9 lutego 1969 r. zmieniła imię z Frida na Hedva.

Obecnie legitymuje się paszportem izraelskim wydanym na nazwisko Hedva S.

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 Hedvy S. 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, w myśl art. 11 ust. 2 powołanej ustawy, rozciągało się na dzieci pozostające pod władzą rodzicielską rodzica, któremu udzielono zezwolenie na zmianę obywatelstwa.

Organ podniósł, iż nie budzi wątpliwości spełnienie warunku nabycia przez Hedwę S. obywatelstwa izraelskiego, ustalenia natomiast wymaga, czy jej rodzice uzyskali ze skutkiem prawnym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie, które to zezwolenie rozciągało się również na ich dziecko małoletnią Fredę.

Minister wskazał, iż zgodnie z art. 13 cytowanej ustawy o obywatelstwie polskim o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego orzekła Rada Państwa. Ustawa ta, zdaniem organu, nie precyzowała trybu ani formy udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego. Nie określała również, jaki charakter miało mieć owo zezwolenie - indywidualny, czy też generalny. Zatem, zdaniem organu dopuszczalny był każdy sposób udzielania przez Radę Państwa przedmiotowego zezwolenia. W latach 50. XX wieku Rada Państwa w ramach swych ustawowych uprawnień przyjęła szczególne zasady postępowania w stosunku do osób, które deklarowały chęć wyjazdu na pobyt stały do Izraela. W dniu 23 stycznia 1958 r., na wniosek Prezesa Rady Ministrów, 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 i 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 według stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonego 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 skarżącego trafiły do Rady Państwa.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w powołaniu na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 stycznia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1642/05 oraz wyrok WSA z dnia 11 stycznia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1567/05, uznał, iż Mendel i Ruchla D. - rodzice Hedvy S. - uchwałą Rady Państwa nr 5/58 uzyskali zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, które rozciągało się na ich małoletnią wówczas córkę Fridę. Oznacza to, według organu, że Hedva S. spełniła warunki utraty obywatelstwa wynikające z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim i nie posiada obywatelstwa polskiego. Zatem zasadna jest odmowa wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego przez wyżej wymienioną.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniosła Hedva S. żądając uchylecia zaskarżonej decyzji oraz utrzymania jej w mocy decyzji organu pierwszej instancji.

W uzasadnieniu skargi podniosła, że z licznego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanego 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. NSA przyjął przy tym, iż tenże warunek można uznać za spełniony, gdy wnioski konkretnych osób zostały przedstawione Radzie Państwa przez Prezesa Rady Ministrów do dnia podjęcia uchwały 5/58, który to akt prawny mógłby mieć formę generalnego zwolnienia dla wcześniej określonego kręgu osób.

Zdaniem skarżącej przesłanka ta, co przyznaje Minister w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, nie została spełniona, nie odnaleziono bowiem stosownych dokumentów wskazujących na zachowanie tych reguł. Tym samym podanie rodziców skarżącej z dnia 23 marca 1957 r. zainicjowało jedynie postępowanie przewidziane art. 13 ustawy o obywatelstwie polskim z dnia 8 stycznia 1951 r., bez jednakże nadania tymże wnioskowi dalszego biegu przez uprawnione do tego organy. Sama treść oświadczeń rodziców, zdaniem skarżącej, nie ma znaczenia wobec nie zachowania przewidzianej prawem procedury w tym zakresie. Na

poparcie powyższej argumentacji skarżąca powołała aktualne orzecznictwo NSA i WSA w Warszawie.

W odpowiedzi na skargę Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zawarte w zaskarżonej decyzji.

W piśmie procesowym z dnia 7 grudnia 2007 r. skarżąca powtórzyła argumentację prezentowaną uprzednio w skardze jednocześnie wskazując, że rzekome korzyści, jakie osiągnąć miały osoby wyjeżdżające ze swej dotychczasowej ojczyzny do Izraela w żadnym wypadku nie mogą stanowić podstawy dla usankcjonowania sprzecznych z prawem praktyk ówczesnych organów władzy.

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.

W ocenie sądu skarga jest zasadna i prowadzi do uchylecia zaskarżonej decyzji oraz utrzymania jej 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 polski 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 26 maja 1957 r. obywatelstwa izraelskiego, o tyle wątpliwości budzi kwestia skutecznego uzyskania zgody przez jej rodziców na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, która zgodnie z ustawą z 1951 r. obejmowała małoletnie dzieci, a więc 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.

Przede wszystkim podkreślenia wymaga, iż 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. ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 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 z późn. zm.), 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 (wnioski) 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.

Warto zauważyć, iż powyższy pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego znajduje odzwierciedlenie w licznych późniejszych wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego, np. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2007 r., sygn. II OSK 510/06, wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2007 r., sygn. 13 czerwca 2007 r. (niepubl.).

Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela powyższy pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, że wspomniana uchwała Rady Państwa nr 5/58 mogła stanowić zezwolenie w stosunku do osób, które przed datą podjęcia uchwały wystąpiły z wnioskiem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, o ile ich wniosek został Radzie Państwa przedstawiony przez Prezesa Rady Ministrów do dnia jej podjęcia.

Z akt rozpatrywanej sprawy wynika, że rodzice skarżącej wystąpili w dniu 23 marca 1957 r. z prośbą do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, 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 odnaleźć dokumentów w oparciu, o które można byłoby ustalić, czy wniosek rodziców skarżącej trafił, czy też nie trafił do Rady Państwa.

W tych warunkach nie do zaakceptowania jest stanowisko organu, że rodzice skarżącej Mendel i Ruchla D. uzyskali wskazaną wyżej uchwałą nr 5/58 zezwolenie na zmianę obywatelstwa, które obejmowało również małoletnią wówczas Hedwę S., a zatem w stosunku do skarżącej zostały spełnione warunki o utracie obywatelstwa polskiego z 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.

Wypada również podkreślić, że w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ powołał się na wyroki wojewódzkiego sądu administracyjnego, które zostały zaskarżone do Naczelnego

Sądu Administracyjnego. Sąd drugiej instancji wyrokiem z dnia 28 lutego 2007 r., sygn. II OSK 510/06 uchylił wyrok WSA z dnia 11 stycznia 2006 r., sygn. IV SA/Wa 1567/05 i jednocześnie decyzje obu organów administracyjnych, wyrokiem NSA z dnia 19 kwietnia 2004 r., sygn. II OSK 562/06 uchylony został również wyrok WSA z dnia 26 stycznia 2006 r., sygn. IV SA/Wa 1642/05, natomiast wyrok WSA z dnia 27 września 2006 r., sygn. IV SA/Wa 999/06 jest nieprawomocny i aktualnie jest przedmiotem kontroli sądu wyższej instancji. Zgodnie z art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), dalej: p.p.s.a., organy administracyjne jak i sąd związane są tylko i wyłącznie prawomocnymi orzeczeniami sądu. Zatem, za wadliwe należy uznać powołanie się przez Ministra w zaskarżonej decyzji na nieprawomocne wyroki sądu pierwszej instancji.

W tych wszystkich podanych wyżej względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a powołanej ustawy p.p.s.a. orzekł jak w sentencji. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 ustawy p.p.s.a.