

IV SA/Wa 146/08 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 477663

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 14 marca 2008 r.

IV SA/Wa 146/08

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący Sędzia WSA: Małgorzata Miron (spr.).

Sędziowie WSA: Alina Balicka, Małgorzata Małaszewska-Litwiniec.

Protokolant: Dominik Nowak.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 marca 2008 r. sprawy ze skargi Mordekhaya S. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 grudnia 2007 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego

- 1.** uchyla zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję organu pierwszej instancji,
- 2.** orzeka, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku,
- 3.** zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz Mordekhaya S. kwotę 340 (trzysta czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Decyzją z dnia 7 grudnia 2007 r. nr (...) Minister Spraw Wewnętrznych i administracji utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 29 października 2007 r. nr (...), którą odmówiono stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Mordekhaya S., urodzonego 28 stycznia 1952 r. w D. jako Marek S., syn Hersza i Heli z domu F..

Wojewoda Dolnośląski w uzasadnieniu swojej decyzji wskazał, iż w toku postępowania administracyjnego ustalono, że Mordekhay S. do czasu wyjazdu z Polski zamieszkiwał wraz z rodzicami w D. przy ul. R. Rodzice wnioskodawcy wystąpili do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem na stałe do państwa Izrael. Uzyskali w następstwie stosowne dokumenty podróży. Mordekhay S. został wpisany do dokumentu podróży matki serii DA (...). Wojewoda stwierdził, iż wnioskodawca po przyjeździe do Izraela nabył w dniu 22 października 1957 r. obywatelstwo izraelskie i utracił obywatelstwo polskie. Obecnie wnioskodawca zamieszkuje w Izraelu,

legitymuje się paszportem nr (...). Wobec powyższego organ I instancji uznał, iż wnioskodawca spełnił wszystkie warunki określone w uchwale nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. wydanej na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.).

Utrzymując w mocy opisaną wyżej decyzję Wojewody Dolnośląskiego, organ odwoławczy podniósł, że dla rozstrzygnięcia sprawy nabycia i utraty obywatelstwa polskiego miarodajne są przepisy obowiązujące w chwili zdarzenia powodującego zmiany w statusie obywatelstwa, a zatem, w tej sprawie, przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.

Ustalając stan faktyczny stwierdzono, iż Mordekhay S. urodził się jako Marek S., syn Hersza i Heli w dniu 28 stycznia 1952 r. w D.. Rodzice wnioskodawcy wystąpili z podaniami do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem na stałe do Państwa Izrael (podania nie zawierają daty). Wnioskami objęte były dzieci, w tym Marek S.. Rodzice wnioskodawcy otrzymali dokumenty podróży.

Wnioskodawca, wówczas małoletni, został wpisany do dokumentu podróży matki. W dniu 22 października 1957 r. nabył obywatelstwo izraelskie.

Zgodnie z art. 11 powołanej ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim, w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu zainteresowanego do Izraela na pobyt stały, obywatel polski tracił obywatelstwo polskie, jeżeli zostały spełnione jednocześnie dwa warunki, którymi były:

- uzyskanie zezwolenia władzy polskiej za zmianę obywatelstwa oraz
- nabycie obywatelstwa obcego.

Natomiast przepis art. 11 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy stwierdzał, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone rodzicom rozciąga się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską. Zgodnie z art. 13 powołanej ustawy o utracie obywatelstwa polskiego orzekała Rada Państwa.

Organ wywodzi, że Rada Państwa, zgodnie z przepisami rozdziału 2 Konstytucji PRL, była samodzielnym naczelnym organem władzy państwowej. Jej działalność opierała się na zasadzie kolegiałności. 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, w tym decydowania w sprawach nadania i utraty obywatelstwa polskiego (art. 13 ust. 1 ustawy). Przy czym powołana ustawa o obywatelstwie polskim nie określała trybu i formy udzielania przez Radę Państwa zezwolenia, nie decydowała jaki charakter miało mieć owo zezwolenie - aktu indywidualnego, czy też mogło mieć charakter generalny.

Zdaniem organu zezwoleniem na zmianę obywatelstwa była niepublikowana 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. Uchwała ta była generalnym pod względem podmiotowym zezwoleniem na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie tym obywatelom polskim, którzy opuścili obszar PRL udając się na pobyt stały do Izraela i złożyli prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Uchwała taka nie podlegała publikacji. 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. W konsekwencji, osobom tym 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 powołanej uchwale - wydawano dokumenty podróży uprawniające do opuszczenia terytorium Polski. Wobec powyższego organ odwoławczy uznał, iż Hersz i Hela S. uzyskali zezwolenie - uchwałą Rady Państwa nr 5/58 - na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, które rozciągało się na małoletniego wówczas Marka.

Skargę na wskazaną wyżej decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniósł Mordekhay S. reprezentowany przez pełnomocnika wnosząc o jej uchYLENIE.

Zaskarżonej decyzji zarzucono naruszenie prawa polegające na przyjęciu, że uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa skutkujące z mocy art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. utratą obywatelstwa polskiego przez wnioskodawcę.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, iż zgodnie ze stanowiskiem sądów administracyjnych przywołana uchwała nie mogła przyznawać generalnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego. Rada Państwa nigdy nie posiadała uprawnienia do uchwalania powszechnie obowiązującego prawa. Zgodnie z Konstytucją PRL z dnia 22 lipca 1952 r. kompetencja ta przysługiwała wyłącznie Sejmowi. Rada Państwa była obok Sejmu naczelnym organem władzy państwowej o uprawnieniach ściśle określonych w art. 25 Konstytucji PRL. Do tych kompetencji należało również uprawnienie do orzekania w przedmiocie nadania i utraty obywatelstwa polskiego. Przy czym orzeczenie Rady Państwa o utracie obywatelstwa polskiego następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Ani Konstytucja PRL ani ówczesnie obowiązująca ustawa o obywatelstwie polskim nie przewidywała dla Rady Państwa upoważnienia do wydawania aktów normatywnych o charakterze generalnym regulujących kwestie obywatelstwa polskiego. Zatem w kwestii obywatelstwa polskiego Rada Państwa pełniła jedynie rolę organu stosującego prawo kierując się trybem i przesłankami wynikającymi z Konstytucji oraz ustawy.

Nadto w skardze podniesiono, iż ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim nie wskazywała w jakiej formie i w jakim trybie rozpatrywana jest przez Radę Państwa sprawa zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego, ale przewidywała, że kompetencja w przedmiocie nadania i utraty obywatelstwa polskiego należy do Rady Państwa a jej orzeczenie o utracie obywatelstwa polskiego następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 13 ust. 2 ustawy z 1951 r.).

W trakcie prowadzonego postępowania nie zostało, zdaniem strony skarżącej, ustalone czy wnioskodawca i jego rodzice zostali wskazani we wniosku Prezesa Rady Ministrów skierowanego do Rady Państwa, czy wniosek został przekazany Radzie Państwa przed podjęciem uchwały z 23 stycznia 1958 r., czy wreszcie uchwała odnosiła się konkretnie do wnioskodawcy i jego rodziców w części zezwalającej na zmianę obywatelstwa polskiego w związku z ich wyjazdem do Izraela. Tylko spełnienie wymienionych przesłanek i to we wskazanej kolejności oznaczało zezwolenie na zmianę obywatelstwa w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. skutkujące utratą polskiego obywatelstwa z

chwilą nabycie obywatelstwa obcego.

W odpowiedzi na skargę Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o jej oddalenie podtrzymując argumentację zawartą w zaskarżonej decyzji.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych, określone przepisami m.in. art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) oraz art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm., zwanej dalej P.p.s.a.) sprowadzają się do kontroli działalności organów administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, tj. kontroli zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania administracyjnego, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm prawa materialnego.

Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 ustawy P.p.s.a.).

Mając na uwadze powyższe uregulowania Sąd doszedł do przekonania, iż skarga ma usprawiedliwione podstawy co skutkowało uchyleniem zaskarżonej decyzji i utrzymaniem nią w mocy decyzji organu I instancji.

Stosownie do art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, obywatel tracił obywatelstwo, jeżeli zostały spełnione łącznie dwie przesłanki: uzyskanie zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa polskiego oraz nabycie obywatelstwa obcego. Bez wątplenia Mordekhay S. w dniu 22 października 1957 r. nabył obywatelstwo państwa Izrael. Jednakże kwestia skutecznego uzyskania zgody przez skarżącego na zmianę obywatelstwa pozostaje niewyjaśniona. Według organu taką zgodę stanowiła uchwała nr 5/58 będąca generalnym aktem stosowania prawa podjętym na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 powołanej ustawy.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ww. ustawy o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego ze skutkiem w postaci utraty obywatelstwa polskiego z chwilą nabycia obywatelstwa obcego orzekła Rada Państwa na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Ustawa o obywatelstwie polskim stanowiła, iż określony w ustawie organ, z powołaniem się na określoną w ustawie podstawę prawną, orzeka w sprawie określonych osób o zezwoleniu tym osobom na zmianę obywatelstwa polskiego, traktując tym samym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego jako akt stosowania prawa. Nie wskazywała jednak w jakiej formie i w jakim trybie Rada Państwa rozpatruje wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa.

W ocenie Sądu zezwolenie na zmianę obywatelstwa nie jest aktem normatywnym wykonawczym do aktu o randze ustawowej bowiem ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. nie zawierała przepisu upoważniającego Radę Państwa do wydawania aktu o tym charakterze. Jest natomiast aktem stosowania prawa.

W doktrynie na tle udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa prezentowane są rozbieżne poglądy. Z jednej strony przyjmuje się, iż zezwolenia dotyczące zmiany obywatelstwa mają charakter indywidualny (por.: Jagielski, Obywatelstwo polskie, Warszawa 1998, str. 123), a także, akceptując powyższą zasadę, dopuszcza się 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 (por.: W. Ramus, Instytucje prawa o obywatelstwie polskim, Warszawa 1980, str.248). Z drugiej strony pojawiło się stanowisko, według którego zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, jako przesłanka utraty obywatelstwa polskiego, musi mieć charakter indywidualny i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa (wyrok SN z 17 września 2001 r. sygn. akt III RN 56/01, OSNP 2002/13/299).

Zważywszy więc na to, że ustawa nie regulowała formy wydawania zezwoleń mogło ono zapaść również w formie uchwały, Rada Państwa bowiem jako organ kolegialny nie mogła wydawać innych rozstrzygnięć, zwłaszcza, że nie stosowano w jej działalności przepisów o postępowaniu administracyjnym. Zezwolenie Rady Państwa wydawane w formie uchwały mogło następnie odnosić się do większej liczby 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 podanie 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 gdyż brak jest podstaw by przyjąć, że akt tego rodzaju ma charakter generalnej zasady udzielanej na przyszłość. Powyższe stanowisko reprezentowane jest przez Naczelną Sąd Administracyjny m.in. w wyrokach: z dnia 27 października 2005 r. II OSK 989/05 oraz z dnia 14 października 2005 r. II OSK 267/06.

Przekładając powyższe na stan niniejszej sprawy wskazać należy, że rodzice skarżącego złożyli podania do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa przed podjęciem przez Radę Państwa uchwały nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. Pomimo tego, iż na podaniach do Rady Państwa nie widnieją daty, to z całokształtu materiału, i ustalonego stanu faktycznego wynika, iż skarżący wraz z rodzicami wyjechali z Polski przed podjęciem wskazanej uchwały. Co za tym idzie ich podania także musiały trafić do Rady Państwa przed 23 stycznia 1958 r. Zatem co do zasady omawiana uchwała mogłaby stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego obejmujące również rodziców skarżącego, a przez to i jego samego.

Warunkiem powyższego było jednak przekazanie - przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. - wniosków rodziców skarżącego Radzie Państwa przez Prezesa Rady Ministrów.

Odnosnie drugiej z wymienionych przesłanek Minister stwierdził, iż w toku przeprowadzonej kwerendy archiwalnej nie udało się odnaleźć dokumentów potwierdzających lub zaprzeczających, że podania zainteresowanych trafiły do Rady Państwa. Tymczasem organ uznał, iż doszło do utraty posiadania obywatelstwa polskiego przez skarżącego - spełnione zostały obie ze wskazanych przesłanek. Taka konkluzja w ustalonym przez organ stanie faktycznym, nie znajduje żadnego uzasadnienia. Skoro Minister stwierdził, że nie ma dowodów na przekazanie wniosków 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 skarżącą obywatelstwa polskiego. Zgodnie bowiem z przyjętym w tym zakresie orzecznictwem zasady i tryb załatwiania spraw o zmianę obywatelstwa określała wyłącznie ustawa z 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 wniosków rodziców skarżącego przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. nie można przyjąć, że uchwała ta stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego również przez rodziców skarżącego a przez to niego samego.

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. 11 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.

Ponownie rozpoznając sprawę organ weźmie pod uwagę wskazaną wyżej ocenę prawną co do wykładni art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Uzasadniając rozstrzygnięcie organ winien nadto jednoznacznie wskazać czy zostały spełnione obie przesłanki warunkujące utratę obywatelstwa polskiego.

W tym stanie rzeczy - na zasadzie art. 145 § 1 pkt 1 a), art. 135 oraz art. 152 ustawy P.p.s.a. - orzeczono jak w pkt I i II sentencji wyroku.

Natomiast o kosztach postępowania, na które złożył się wpis sądowy od skargi i koszty zastępstwa procesowego postanowiono w pkt II - na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 ustawy P.p.s.a.