

IV SA/Wa 2579/07 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 477677

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 17 marca 2008 r.

IV SA/Wa 2579/07

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący Sędzia WSA: Grzegorz Czerwiński.

Sędziowie Asesorzy WSA: Marian Wolanin (spr.), Tomasz Wykowski.

Protokolant: Marcin Lesner.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 marca 2008 r. sprawy ze skargi Jacoba R. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 października 2007 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego

- 1.** uchyla zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 maja 2007 r.;
- 2.** zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz skarżącego Jacoba R. kwotę 440 (czterysta czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżoną decyzją z dnia 17 października 2007 r. Nr (...) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 maja 2007 r. o odmowie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Jacoba R..

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji stwierdzono, że Jacob R., poprzednio Jankiel P., urodził się w dniu 30 września 1950 r. w Legnicy, jako obywatel polski, syn Majera i Frydy. W dniu 2 marca 1957 r. rodzice skarżącego złożyli podania skierowane do Rady Państwa o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie dla siebie i swojego syna - małoletniego wówczas Jakuba, i następnie wyjechali z Polski do Izraela, gdzie w dniu 20 maja 1957 r. skarżący nabył obywatelstwo izraelskie. W chwili wyjazdu z Polski był wpisany do dokumentu podróży swojej matki.

W związku z powyższym - zdaniem organu - do oceny posiadania przez skarżącego obywatelstwa polskiego mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.), jako obowiązujące w dniu wyjazdu skarżącego do państwa Izrael. Według art. 11 powołanej ustawy, obywatel polski traci obywatelstwo polskie przy spełnieniu dwóch przesłanek: gdy uzyskał zezwolenie

władzy polskiej na zmianę obywatelstwa i jednocześnie nabył obywatelstwo obce. Według natomiast art. 13 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego na obce orzekała Rada Państwa. Rada Państwa, działając na wniosek Prezesa Rady Ministrów, podjęła w dniu 23 stycznia 1958 r. uchwałę Nr 5/58 w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael, która obowiązywała do dnia 8 marca 1984 r., jako do dnia jej uchylenia przez Radę Państwa. Uchwała ta dawała 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 oraz złożyły lub złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Udzielone powołaną uchwałą zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie rozciągało się na dzieci pozostające pod władzą rodzicielską osób określonych w pkt 1 uchwały, które opuszczają obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wraz z rodzicami.

Uchwała ta nie była publikowana, ale w ocenie Ministra, z racji argumentów przytoczonych w zaskarżonej decyzji, 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. Zdaniem organu, omawiana uchwała była aktem stosowania prawa i stanowiła generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael obywatelom polskim, którzy opuścili obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, udając się na stały pobyt do państwa Izrael i złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. 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. Powołując się na niektóre poglądy doktryny, Minister stwierdził, że uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. Nr 5/58, stanowiła w istocie dla rodziców małoletniego wówczas skarżącego, zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, a tym samym, skutki takiego zezwolenia rozciągały się także na skarżącego. W stosunku bowiem 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 uchwale - osobom tym wydawano dokumenty podróży uprawniające do opuszczenia terytorium Polski. Uchwała Rady Państwa Nr 5/58 nie zastępowała przy tym - działaniem z urzędu - własnej inicjatywy samych zainteresowanych, którzy procedurę emigracyjną musieli uruchomić własnymi czynnościami.

Rodzice skarżącego sami zainicjowali tę procedurę, składając wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Oświadczenie woli zawarte we wniosku zawierało deklarację opuszczenia terytorium Polski i udania się na pobyt stały do państwa Izrael, wypełniając tym samym dyspozycję pkt 1 uchwały Rady Państwa Nr 5/58. Oświadczenie to spowodowało, że

wniosek o zmianę obywatelstwa nie wymagał wydania indywidualnej uchwały na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, lecz miała do niego zastosowanie wspomniana uchwała Rady Państwa Nr 5/58. Indywidualne uchwały o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa Rada Państwa wydawała bowiem wtedy, gdy osoba wnioskująca o wydanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego nie deklarowała zamiaru wyjazdu na stały pobyt do Izraela.

Powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2005 r. sygn. akt OSK 965/05, Minister podkreślił, że uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. odnosi się wprost do osób, które złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego - jak w rozpatrywanej sprawie - i opuściły Polskę udając się na stały pobyt do Izraela. To, że w uchwale tej nie wymieniono tych osób, samo przez się nie oznacza, że adresatem uchwały w tej części nie były oznaczone osoby. Orzeczenie w formie uchwały, mogło dotyczyć większej liczby osób, pod warunkiem jednak, iż odnosiło się do oznaczonych osób, których podania były w toku rozpoznawania przez Radę Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r.

Na podstawie dokumentów zgromadzonych przez organ drugiej instancji nie udało się jednak odnaleźć dokumentów potwierdzających lub zaprzeczających, aby podania rodziców skarżącego trafiły do Rady Państwa. Nie jest jednak możliwe ustalenie tej okoliczności po upływie 50 lat. Według zaś poglądu wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 27 września 2006 r. sygn. akt IV SA/Wa 999/06, wystarczającym warunkiem formalnym wydania zezwolenia na zmianę obywatelstwa przez Radę Państwa było przedłożenie odnośnego wniosku w tym zakresie przez Prezesa Rady Ministrów; przepisy nie określały przy tym wprost wymagania, aby wniosek wskazywał imiennie osoby, których zgoda miałyby dotyczyć. W ocenie Ministra, zakres skutków prawnych uchwały Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie powinien być odnoszony do obecnych standardów stosowania prawa, kiedy to system prawnym ukształtowany był według odmiennych zasad.

W konsekwencji, Minister stwierdził, że rodzice skarżącego uzyskali zezwolenie -uchwałą Rady Państwa Nr 5/58 - na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, które rozciągnęło się na małoletniego wówczas skarżącego. Skarżący spełnił zatem przesłanki utraty obywatelstwa polskiego określone w art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim, dlatego nie posiada obecnie obywatelstwa polskiego, skutkiem czego brak jest podstaw do potwierdzenia posiadania tego obywatelstwa.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 października 2007 r. zarzucono naruszenie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, poprzez uznanie, iż rodzice skarżącego uzyskali zezwolenie władzy polskiej na zmianę obywatelstwa, mimo, iż w aktach sprawy brak jakiegokolwiek dowodu w tym zakresie. Powołując się na orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego (m.in. wyrok z dnia 27 października 2005 r. sygn. akt II OSK 965/05), skarżący stwierdził, iż uznanie uchwały Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. za zezwolenie na zmianę obywatelstwa zależy od spełnienia ściśle określonych warunków. Za fundamentalne należy przyjąć, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa jest aktem stosowania prawa w sprawie dotyczącej określonej osoby. Według poglądu Sądu

Najwyższego, zawartego w wyroku z dnia 17 września 2001 r. sygn. akt III RN 56/01, zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, jako przesłanka utraty tego obywatelstwa, musi mieć charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa. Organy orzekające w sprawie nie wykazały jednak, aby podanie rodziców skarżącego było objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów do Rady Państwa o wydanie uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r., lub też aby podanie to zostało przekazane Radzie Państwa przed wydaniem tej uchwały, wskutek czego organy orzekające nie wykazały, aby rodzice skarżącego byli adresatami tej uchwały. Uchwała ta nie wywołała zatem skutków prawnych wobec nich, przez co nie utracili obywatelstwa polskiego, a wraz z nimi nie utracił tego obywatelstwa skarżący.

W odpowiedzi na skargę Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o jej oddalenie, przytaczając uzasadnienie zaskarżonej decyzji.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie, ponieważ zaskarżona decyzja i poprzedzająca ją decyzja organu pierwszej instancji nie są zgodne z przepisami prawa przyjętymi za podstawę do ich wydania.

Powołane decyzje wydane zostały wskutek wniosku skarżącego z dnia 19 grudnia 2006 r. o stwierdzenie, na podstawie 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.), posiadania przez niego obywatelstwa polskiego.

Stan faktyczny sprawy nie jest kwestionowany. Przedmiotem sporu skarżącego z organami orzekającymi w sprawie jest natomiast dokonana przez te organy ocena prawna tego stanu, w świetle art. 11 i art. 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.) i w nawiązaniu do uchwały Rady państwa z dnia 23 stycznia Nr 5/58 w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael (niepublikowana).

Prawidłowo organy orzekające w sprawie uznały, iż oceny posiadania przez skarżącego obywatelstwa polskiego należy dokonać na podstawie przepisów prawa obowiązującego w czasie zaistnienia zdarzeń, z którymi prawo to wiązało skutek utraty obywatelstwa polskiego. Takim zdarzeniem w rozpatrywanej sprawie był wyjazd skarżącego z Polski w 1957 r. do państwa Izrael (wraz z rodzicami) i nabycie obywatelstwa tego państwa. Aktem prawnym obowiązującym ówczesnie w zakresie utraty obywatelstwa polskiego była ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.). Z art. 11 ust. 1, 2 i 5 tej ustawy wynikało, iż utrata obywatelstwa polskiego, rozciągająca się na dzieci pozostające pod władzą rodzicielską, następowała m.in. w przypadku, gdy obywatel polski nabył obce obywatelstwo po uzyskaniu zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa. Organem udzielającym zgody na zmianę obywatelstwa była w owym czasie Rada Państwa (art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o obywatelstwie polskim), wydająca w tym przedmiocie stosowne orzeczenie na wniosek Prezesa Rady Ministrów.

Kluczowym zagadnieniem prawnym w rozpatrywanej sprawie jest zatem ustalenie, czy rodzice skarżącego, którzy wraz ze skarżącym - pozostającym pod ich władzą rodzicielską w

1957 r. - uzyskali zezwolenie Rady Państwa na zmianę obywatelstwa polskiego, ze względu na otrzymanie w 1957 r. dokumentów podróży i wyjazd z Polski na stałe do Izraela, gdzie nabyli obywatelstwo izraelskie. Skutki bowiem uzyskanej zgody na zmianę obywatelstwa przez rodziców skarżącego obejmowały także skarżącego, jako pozostającego w owym czasie pod ich władzą rodzicielską.

Za orzeczenie stanowiące zgodę na zmianę obywatelstwa polskiego przez rodziców skarżącego, a tym samym także przez skarżącego, organy orzekające w sprawie przyjęły niepublikowaną uchwałę Rady Państwa z dnia 23 stycznia Nr 5/58 w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael, w treści której stwierdzono m.in., iż: "Zezwala się na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael osobom, które opuściły bądź opuszczają obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, udając się na stały pobyt do państwa Izrael, i złożyły bądź złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego".

Nie jest sporne, iż powołana uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. Nr 5/58 miała charakter aktu zawierającego zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego przez wszystkie te osoby, które złożyły stosowne wnioski o wydanie takiego zezwolenia do Rady Państwa przed wydaniem tej uchwały. Istotne jednak jest to, czy powołana uchwała może być traktowana, jako akt odnoszący się wprost m.in. do wniosku rodziców skarżącego, złożonego w 1957 r. o zmianę obywatelstwa.

W tym względzie, aktualne orzecznictwo sądownoadministracyjne nie jest jednolite. W szczególności jednak, Naczelny Sąd Administracyjny, w wydawanych obecnie orzeczeniach uchylających wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie i decyzje Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców (jako organu administracji właściwego w sprawach stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego, zanim sprawy te przejął do rozpatrywania Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji), przyjmuje, że jakkolwiek omawiana uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. mogła wywierać skutki prawne tylko wobec osób, które opuściły terytorium Polski i nabyły obywatelstwo izraelskie przed dniem podjęcia tej uchwały, to jednak krąg osób objętych tą uchwałą musiał być jednoznacznie określony wnioskiem (lub wnioskami) Prezesa Rady Ministrów, składanymi do Rady Państwa na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, ponieważ udzielenie zgody na zmianę obywatelstwa ma charakter zindywidualizowany, nawet, gdyby w akcie zawierającym taką zgodę, jak np. uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r., nie wymieniono z imienia i nazwiska osób, których to zezwolenie dotyczyło (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2008 r. sygn. akt II OSK 1890/06). Naczelny Sąd Administracyjny konkluduje, iż warunek wydania indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa jest spełniony wówczas, jeżeli wniosek Prezesa Rady Ministrów, przedłożony Radzie Państwa, obejmował również podanie osób ubiegających się o takie zezwolenie.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdził w zaskarżonej decyzji, iż kwerenda archiwalnych dokumentów dotyczących wydania uchwały Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. Nr 5/58 nie dała podstawy do potwierdzenia lub zaprzeczenia, czy podanie rodziców skarżącego z dnia 2 marca 1957 r. o zezwolenie na zmianę obywatelstwa trafiły do Rady Państwa.

Sąd orzekający w niniejszej sprawie podziela przywołany wyżej pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego o zindywidualizowanym charakterze aktu zezwalającego na zmianę obywatelstwa, który to charakter wymaga ustalenia, czy podanie rodziców skarżącego o wydanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa było przedmiotem wniosku Prezesa Rady Ministrów o wydanie uchwały Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. Nr 5/58.

W tak doniosłej prawnie sprawie, jak utrata obywatelstwa polskiego, nie sposób bowiem poprzestać na domniemaniu, iż uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. wywarła skutki prawne także wobec skarżącego, skoro jego rodzice złożyli w tym względzie stosowne podanie i otrzymali dokumenty podróży na wyjazd z Polski do Izraela. Samo zainicjowanie przez rodziców skarżącego postępowania o wydanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa, poprzez złożenie w tym względzie stosownego podania, oraz wydanie dokumentów podróży, nie jest w ocenie Sądu wystarczające do kategorycznego stwierdzenia, iż skutki uchwały Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. należy odnieść także wobec rodziców skarżącego i tym samym wobec samego skarżącego.

Konieczne jest zatem wyjaśnienie, za pomocą wszelkich dostępnych środków dowodowych, czy wniosek Prezesa Rady Ministrów o wydanie uchwały przez Radę Państwa obejmował podanie rodziców skarżącego o zezwolenie na wyjazd. Jeżeli takie wyjaśnienie okaże się niemożliwe, co zdaje się wynikać z dotychczasowych ustaleń organu orzekającego, to sam fakt złożenia przez rodziców skarżącego podania o zezwolenie na wyjazd i otrzymanie dokumentów podróży nie jest wystarczające do uznania utraty przez skarżącego obywatelstwa polskiego, jako skutek domniemania objęcia go zakresem uchwały Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. Nr 5/58.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł, jak w sentencji.

O zwrocie kosztów postępowania na rzecz skarżącego orzeczono na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Przy ponownym rozpatrywaniu sprawy organ orzekający uwzględni przedstawione wyżej wskazania co do oceny skuteczności uchwały Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. Nr 5/58 wobec podania rodziców skarżącego o zezwolenie na zmianę obywatelstwa.