

IV SA/Wa 2418/07 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 565959

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 1 kwietnia 2008 r.

IV SA/Wa 2418/07

TEZA aktualna

Uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które do daty jej podjęcia nie występowały o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, gdyż nie sposób mówić o udzieleniu zezwolenia osobie, która o takie zezwolenie nie występowała.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Krystyna Napiórkowska.

Sędziowie Asesorzy WSA: Agnieszka Łąpieś-Rosińska, Tomasz Wykowski (spr.).

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 1 kwietnia 2008 r. sprawy ze skargi Itshacka Z. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 sierpnia 2007 r. w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego uchyla zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżoną decyzją z dnia 17 sierpnia 2007 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 17 sierpnia 2006 r., odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Itshacka Z. (poprzednio Icek Z.), zwanego dalej "skarżącym", urodzonego 30 kwietnia 1950 r. w L., syna Moszka i Chany.

W uzasadnieniu zaskarżonego rozstrzygnięcia organ odwoławczy wskazał, iż decyzją z dnia 17 sierpnia 2006 r. Wojewoda Dolnośląski odmówił skarżącemu wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego. Skarżący złożył odwołanie od decyzji organu I instancji do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Rozpatrując odwołanie organ nie znalazł podstaw do jego uwzględnienia. Minister wskazał, iż skarżący urodził się w dniu 30 kwietnia 1950 r. w L. jako Icek (Irek) Z. Rodzice skarżącego wystąpili z podaniami do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem na stałe do Państwa Izrael. Państwo Moszek i Chana Z. otrzymali dokumenty podróży na wyjazd do Państwa Izrael, małoletni wówczas Icek został wpisany do dokumentu podróży matki i po przyjeździe do Izraela skarżący nabył obywatelstwo izraelskie w dniu 3 grudnia 1957 r. Skarżący dokonał urzędowej zmiany imienia z Irek (Icek) na Itshack (Itshak). Obecnie legitymuje się paszportem izraelskim wydanym na nazwisko Itshack Z.

Minister stwierdził, iż wprawdzie orzeka w sprawie 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), niemniej ustalenie, czy skarżący posiada obecnie obywatelstwo polskie wymaga oceny skutków jego działań związanych z emigracją do Izraela w świetle obowiązujących ówczesnie przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.), zwanej dalej "ustawą z 1951 r." albo "ustawą". Z oceny tej wynika, iż skarżący utracił obywatelstwo polskie na zasadzie art. 11 ust. 1 i ust. 2 ustawy z 1951 r. Stosownie do art. 11 ust. 1 ustawy obywatel polski tracił obywatelstwo o ile, po pierwsze, uzyskał zezwolenie władzy polskiej na zmianę obywatelstwa oraz, po drugie, nabył obywatelstwo obce. Przepis art. 11 ust. 2 ustawy stwierdzał z kolei, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone rodzicom rozciąga się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską. Oba warunki wskazane w art. 11 ust. 1 ustawy zostały w sprawie spełnione. Drugi z nich, tj. nabycie przez rodziców skarżącego obywatelstwa izraelskiego jest poza sporem. Odnośnie zezwolenia na zmianę obywatelstwa należy wskazać, iż w 1957 r. rodzice skarżącego wniosli do Rady Państwa o takie zezwolenie. Oświadczenie woli zawarte we wniosku zawierało deklarację opuszczenia terytorium Polski i udania się na pobyt stały do Izraela. Wypełniło ono zatem dyspozycję punktu pierwszego uchwały Rady Państwa Nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do Izraela. W odniesieniu do osób, które spełniały warunki przewidziane w uchwale, nie były wydawane indywidualne zezwolenia, albowiem sam fakt spełnienia tych warunków był równoznaczny z uzyskaniem zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie. Odnosząc się do stwierdzenia zawartego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2005 r., sygn. akt OSK 965/05, iż uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. mogła dotyczyć większej liczby osób, pod warunkiem, iż podania tych osób były rozpoznawane przez Radę Państwa przed podjęciem uchwały, organ wskazał, iż w toku przeprowadzonej kwerendy archiwalnej dotyczącej wydania uchwały nie udało się odnaleźć dokumentów potwierdzających lub zaprzeczających, że wnioski trafiły do Rady Państwa. Po upływie 50 lat nie jest dzisiaj możliwe ustalenie tej okoliczności. Wobec powyższego stwierdzić należy, iż Moszek i Chana Z., tj. rodzice skarżącego uzyskali zezwolenie - uchwałą Rady Państwa Nr 5/58 - na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, które rozciągnęło się na małoletniego wówczas Icka. Oznacza to, iż skarżący spełnił warunki utraty obywatelstwa polskiego wynikające z przepisu art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z 1951 r. i nie posiada obywatelstwa polskiego. Zasadna jest zatem odmowa stwierdzenia posiadania przez niego tego obywatelstwa.

W skardze na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji skarżący podniósł m.in. zarzut wadliwego przyjęcia przez organy orzekające w sprawie, że uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie.

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

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Sąd rozpoznał skargę na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z racji sprawowania wymiaru sprawiedliwości, polegającego na kontrolowaniu działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25

lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych - Dz. U. z dnia 20 września 2002 r., Nr 153, poz. 1269). Kontrola ta obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne (art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz. U. Nr 153, poz. 1270 - zwanej dalej "p.p.s.a.")). Skargę należało uwzględnić, albowiem zarówno decyzja zaskarżona, jak i utrzymana nią w mocy decyzja organu pierwszej instancji wydane zostały z naruszeniem przepisu prawa materialnego, tj. art. 11 ust. 1 ustawy z 1951 r., które to naruszenie wpłynęło w sposób istotny na wynik sprawy. Z tej racji obie decyzje należało wyeliminować z obrotu prawnego. Z art. 11 ust. 1 ustawy z 1951 r. wynika, iż warunkiem koniecznym do utraty obywatelstwa polskiego w związku z nabyciem obywatelstwa obcego było uzyskanie przez osobę zainteresowaną zezwolenia właściwego organu na zmianę obywatelstwa polskiego na obce. Organy orzekające w niniejszej sprawie wadliwie przyjęły, iż zezwoleniem takim była w odniesieniu do skarżącego generalnie sformułowana uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. Sąd podziela stanowisko sformułowane przez Naczelnego Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 27 października 2005 r., sygn. akt II OSK 965/05 oraz z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt II OSK 1360/05, zgodnie z którym to, czy uchwała z dnia 23 stycznia 1958 r. może być uznana w konkretnej sprawie jako skuteczne prawnie zezwolenie, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy, jest uzależnione od spełnienia się ściśle określonych warunków.

W wyrokach tych podkreśla się, iż ustawa z 1951 r. nie wskazała formy, w jakiej winno następować udzielanie przez Radę Państwa zezwoleń na zmianę obywatelstwa oraz bardzo ogólnie wskazała właściwy w tym zakresie tryb. Pomimo tak szczątkowej regulacji nie miały do niej zastosowania przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.), dotyczące wydawania decyzji administracyjnej, podobnie jak i przepisy późniejszego kodeksu postępowania administracyjnego (postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 1985 r., III SA 404/05, ONSA z 1985 r. z 1, poz. 23). Jednocześnie w orzecznictwie sądowym i doktrynie przyjmuje się, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa jest aktem stosowania prawa w sprawie dotyczącej określonej osoby. Należy tu wskazać wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2001 r., III RN 56/01 (OSNAPiUS z 2002 r. nr 13, poz. 299), w którym przyjęto, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, jako przesłanka utraty obywatelstwa polskiego, musi mieć charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa. Stanowisko takie zostało wyrażone również w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05, jak też wspomniany wyżej wyrok z dnia 27 października 2005 r.). W doktrynie, odnośnie udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa, również prezentowany jest pogląd, że zezwolenia dotyczące zmiany obywatelstwa mają indywidualny charakter (J. Jagielski, Obywatelstwo polskie, Warszawa 1998 r., str. 123; W. Ramus, Instytucje prawa o obywatelstwie polskim, Warszawa 1980, str. 248), z tym, że W. Ramus dopuszcza możliwość udzielenia generalnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa, gdy zmiana obywatelstwa dotyczy większej liczby osób.

W uzupełnieniu należy wskazać, iż w ówczesnie obowiązującym porządku prawnym nie było podstaw do wydania przez Radę Państwa aktu normatywnego określającego zasady i tryb

orzekania w sprawach o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. nie zawierała bowiem przepisu upoważniającego Radę Państwa do wydania aktu normatywnego wykonawczego. W systemie źródeł prawa PRL przyjmowano, że w dziedzinach objętych wyłącznością ustawy oraz w sferze ustawowo uregulowanej Rada Państwa może podejmować uchwały o charakterze normatywnym jako akty normatywne o charakterze wykonawczym tylko na podstawie upoważnienia ustawowego. W tych dziedzinach nie mogły być więc podejmowane uchwały samoistne Rady Państwa (S. Rozmaryn: Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, PWN 1964, s. 282). Oznacza to, że zasady i tryb załatwiania spraw o zezwolenie na zmianę obywatelstwa określała wyłącznie ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, a później ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim.

W uchwale z dnia 23 stycznia 1958 r., wskazując jako podstawę prawną art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, Rada Państwa postanawia: "Zezwala się na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael osobom, które opuściły bądź opuszczą obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, udając się na stały pobyt do państwa Izrael i złożyły bądź złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego". Organy administracji orzekające w niniejszej sprawie, powołując się na tę uchwałę przyjęły, że był to generalny akt stosowania prawa, podjęty na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, który wiązał organy administracji i stanowił zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael zarówno w stosunku do osób, które złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i opuściły Polskę, jak i w stosunku do osób, które złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i opuszczą Polskę (uchwała z dnia 23 stycznia 1958 r. została uchylona uchwałą Nr 26/28 Rady Państwa z dnia 8 marca 1984 r.).

Ocena ta jest nietrafna. Podzielić należy pogląd wyrażony w wyroku NSA z dnia 14 października 2005 r., iż uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które do daty jej podjęcia nie występowały o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, gdyż nie sposób mówić o udzieleniu zezwolenia osobie, która o takie zezwolenie nie występowała. Inaczej natomiast problem przedstawia się w sytuacji, w której podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, tak jak w niniejszej sprawie, zostało złożone w 1957 r., a więc przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. Należy bowiem przyjąć, mając na uwadze to, iż uchwała odnosi się wprost do osób, które złożyły już prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i opuściły Polskę, udając się na stały pobyt do Izraela, iż samo niewymienienie w jej treści z imienia i nazwiska tych osób nie przesądza o tym, że uchwała w tym zakresie nie ma charakteru indywidualnego i konkretnego. Przeciwnie, uchwałę należałoby uznać za posiadającą taki charakter, a tym samym za mogącą stanowić zezwolenie, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy, pod tym jednakże warunkiem, że krąg osób wymieniony w uchwale jedynie rodzajowo, byłby jednoznacznie określony (indywidualizowany) wnioskiem (wnioskami) Prezesa Rady Ministrów, o którym mowa, w art. 13 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Kwestią zasadniczą pozostaje zatem to, czy podania tych osób były objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów, czy zostały przekazane Radzie Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r., czy

wreszcie podań tych osób dotyczyła ta uchwała w części zezwalającej na zmianę obywatelstwa polskiego osobom, które złożyły prośbę o takie zezwolenie i opuściły Polskę, a następnie uzyskały obywatelstwo izraelskie.

Organ odwoławczy wskazał, iż nie jest w stanie wykazać za pomocą dowodów z dokumentów, iż wnioski rodziców skarżącego były przedmiotem procedowania przez Radę Państwa. Powyższe, mając na uwadze przytoczone wcześniej stanowisko NSA, nie pozwala przyjąć, iż uchwała miała do tych wniosków zastosowanie. Wynika stąd, iż rodzice skarżącego nie legitymowali się zezwoleniem na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie. W konsekwencji uznać należy, iż przesłanka do utraty obywatelstwa polskiego, wynikająca z art. 11 ust. 1 ustawy nie została w odniesieniu do nich spełniona. W konsekwencji do skarżącego nie mógł znaleźć zastosowania art. 11 ust. 2 ustawy. Skarżący obywatelstwa polskiego zatem nie utracił.

W następstwie zapadnięcia niniejszego wyroku organ pierwszej instancji ponownie rozpatrzy wniosek skarżącego z uwzględnieniem oceny prawnej sformułowanej powyżej.

Z powyższych względów Sąd orzekł jak na wstępie na podstawie art. 145 § 1 ust. 1 lit. a p.p.s.a.