

IV SA/Wa 358/08 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 488171

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 17 kwietnia 2008 r.

IV SA/Wa 358/08

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Krystyna Napiórkowska (spr.).

Sędziowie WSA: Wanda Zielińska-Baran, Asesor Agnieszka Łąpieś-Rosińska.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 kwietnia 2008 r. sprawy ze skargi M. G. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 stycznia 2008 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego

- uchyla zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję organu pierwszej instancji,
- zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz skarżącego M. G. kwotę 340 (trzysta czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżoną decyzją z dnia 23 stycznia 2008 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 29 listopada 2007 r. o odmowie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji podał, iż M. G., poprzednio M. G., syn Z. i R. z domu R., urodził się jako obywatel polski w dniu (...) w miejscowości M. Zainteresowany do czasu wyjazdu z Polski zamieszkiwał w L. W dniu 26 września 1956 r. wnioskodawca wystąpił z podaniem do Rady Państwa PRL o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie - w związku z wyjazdem na stałe do Państwa Izrael. Po przybyciu do Izraela, wnioskodawca nabył w dniu 19 grudnia 1956 r. obywatelstwo izraelskie.

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 tracił 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., tj. 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.

Ponadto zdaniem organu należy wyraźnie zaznaczyć, iż Rada Państwa uchwalając przedmiotową uchwałę Nr 5/58 działała zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami. W konsekwencji 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 zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie. Zezwoleniem tym była przywołana uchwała Rady Państwa Nr 5/58.

W związku z powyższym organ uznał, że w przedmiotowej sprawie uchwała Rady Państwa nr 5/58 stanowiła skuteczne zezwolenie na zmianę przez skarżącego obywatelstwa polskiego na izraelskie. Skarżący składając dobrowolnie wniosek do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa zawarł deklarację opuszczenia terytorium Polski i udania się na stały pobyt do państwa Izrael. Tego rodzaju oświadczenie wypełniało dyspozycję pkt 1 uchwały Rady Państwa Nr 5/58. Takie oświadczenie spowodowało, że wniosek strony nie wymagał wydania indywidualnej uchwały na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o obywatelstwie.

Wobec powyższego, w ocenie organu należało stwierdzić, iż M. G., uchwałą Rady Państwa Nr 5/58 uzyskał zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie. Oznacza to, że wnioskodawca spełnił wszystkie przesłanki zawarte w art. 11 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim skutkujące utratą obywatelstwa polskiego.

W dniu 30 stycznia 2008 r. skarżący, złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na ww. decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu I instancji. Skarżący podtrzymując swoje dotychczasowe stanowisko wyrażone w toku postępowania administracyjnego, wskazał w uzasadnieniu, iż zaskarżona decyzja zapadła z naruszeniem prawa. Skarżący zarzuca zaskarżonej decyzji naruszenie prawa poprzez przyjęcie, że uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie. Zgodnie bowiem z wymogami art. 11 i 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, wniosek skarżącego mógłby skutkować utratą obywatelstwa polskiego jedynie wówczas, gdyby był obciążony wnioskiem (nawet zbiorczym) Prezesa Rady Ministrów inicjującym wydanie uchwały nr 5/58 i gdyby faktycznie również tego imiennego podania dotyczyła uchwała.

Odpowiadając na skargę Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o jej oddalenie, podtrzymując argumenty zawarte w zaskarżonej decyzji.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią

inaczej.

W świetle powołanego przepisu ustawy wojewódzki sąd administracyjny w zakresie swojej właściwości ocenia zaskarżoną decyzję administracyjną z punktu widzenia jej zgodności z prawem materialnym i przepisami postępowania administracyjnego, według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie wydania tej decyzji.

Ponadto, co wymaga podkreślenia, Sąd stosownie do art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Badając legalność zaskarżonej decyzji Sąd doszedł do przekonania, iż skarga zasługuje na uwzględnienie.

Dokonując kontroli zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji w zakresie wyznaczonym przez skargę, czyli dotyczącym odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez M. G. stwierdzić należy, że zaskarżona decyzja, jak i poprzedzająca ją decyzja organu pierwszej instancji wydane zostały z naruszeniem prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy.

W stanie faktycznym niniejszej sprawy, ustalonym przez organy administracji, zasadnicza kwestia wymagająca rozstrzygnięcia sprowadza się do oceny, czy skarżący uzyskał zezwolenie władzy polskiej na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.). Nie ulega bowiem wątpliwości, iż rozpoznając sprawę w przedmiocie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez określoną osobę, 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.), trzeba odnieść się do zdarzeń, których skutkiem jest nabycie i utrata obywatelstwa polskiego. Zdarzeniem, które w ocenie organów orzekających w niniejszej sprawie, spowodowało utratę obywatelstwa polskiego przez skarżącego, było jego wystąpienie w dniu 26 września 1956 r. z podaniem do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wjazdem na stałe do Izraela i uzyskanie takiego zezwolenia w drodze uchwały Nr 5/58 Rady Państwa dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izraela, a także uzyskanie obywatelstwa izraelskiego. Wobec powyższego należy rozważyć, czy w czasie obowiązywania przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, powołana uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. mogła stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącego, wywołując skutek w postaci utraty przez skarżącego obywatelstwa polskiego.

Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim przewidywała możliwość utraty obywatelstwa polskiego na skutek nabycia obywatelstwa obcego jedynie po uzyskaniu zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa (art. 11). Orzekanie o utracie obywatelstwa, w tym o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa w związku z nabyciem obywatelstwa obcego, należało do Rady Państwa. Stosownie do przepisu art. 13. 1, 2 i 3 tej ustawy, o utracie obywatelstwa polskiego orzeka Rada Państwa, orzeczenie o utracie obywatelstwa polskiego następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a ogłoszenie takiego orzeczenia w Monitorze Polskim zastępuje doręczenie orzeczenia. Z przepisów tych wynika,

iż orzekanie o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego, ze skutkiem w postaci utraty obywatelstwa polskiego z chwilą nabycia obywatelstwa obcego, odnosiło się do określonej osoby - obywatela polskiego, który wystąpił o uzyskanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Użycie określeń "orzeka", "orzeczenie" oraz że orzeczenie następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a ogłoszenie orzeczenia w Monitorze Polskim zastępuje doręczenie jednoznacznie wskazuje, iż ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. traktowała zezwolenie na zmianę obywatelstwa jako akt stosowania prawa rozumiany w ten sposób, że określony w ustawie organ (Rada Państwa), z powołaniem się na określoną w ustawie podstawę prawną, orzeka w sprawie określonych osób o zezwoleniu tym osobom na zmianę obywatelstwa polskiego.

Tak rozumiana ówczesna regulacja ustawowa, nie wskazywała jednak w jakiej formie i w jakim trybie postępowania sprawa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa jest załatwiana przez Radę Państwa. Należy zgodzić się z poglądem, że nie jest to sprawa rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej w postępowaniu regulowanym przepisami rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.), a później Kodeksu postępowania administracyjnego (postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 1985 r., III SA 404/85, ONSA z 1985 r. z. 1, poz. 23). Oznacza to, że ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. samodzielnie określała tryb wydawania przez Radę Państwa orzeczeń w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

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.

Należy zauważyć, że w świetle stanowiska przyjętego przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 października 2005 r., sygn. akt II OSK 965/05 (ONSAiWSA 2006/2/67), utrwalonego obecnie w orzecznictwie zarówno tego Sądu, jak i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, uchwała Nr 5/58 mogła wywierać skutki prawne wyłącznie w stosunku do osób, które opuściły terytorium Polski i nabyły obywatelstwo izraelskie przed dniem podjęcia uchwały, o ile krąg tych osób był jednostronnie określony wnioskami (wnioskami) Prezesa Rady Ministrów, o których mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał zatem wyraźnie na konieczność wykazania w toku postępowania administracyjnego, czy indywidualnie złożony wniosek o wydanie zezwolenia został objęty stosowną procedurą przed Radą Państwa, podtrzymując wyrażane w orzecznictwie oraz doktrynie opinie, iż zezwolenie na zmianę

obywatelstwa jest aktem stosowania prawa w sprawie dotyczącej określonej osoby. Naczelny Sąd Administracyjny powoływał się przy tym na wyrok Sądu Najwyższego z 17 września 2001 r., III RN 56/01 (OSNAPiUS z 2002 r., nr 13, poz. 299), w którym przyjęto pogląd, 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 m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05 (ONSAiWSA 2006/2/66) oraz dwóch wyrokach tego Sądu z dnia 27 października 2005 r. o sygn. akt: II OSK 1001/05 (Palestra 2006/7-8/290) oraz II OSK 965/05 (ONSAiWSA 2006/2/67). Również w doktrynie odnośnie udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa prezentowany jest pogląd, że zezwolenia dotyczące zmiany obywatelstwa mają indywidualny charakter (J. Jagielski, Obywatelstwo polskie, Warszawa 1998, str. 123; W. Ramus, Instytucje prawa o obywatelstwie polskim, Warszawa 1980, str. 248), zaś W. Ramus bezpośrednio dopuszcza możliwość udzielenia generalnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa, gdy zmiana obywatelstwa dotyczy większej liczby osób. Stanowisko takie uzasadnione jest tym, że zezwolenie dotyczące zmiany obywatelstwa wywoływało skutek prawny tylko wobec oznaczonej osoby i tylko w odniesieniu do nabycia obywatelstwa obcego konkretnie określonego w orzeczeniu Rady Państwa o zmianie. Okoliczność, że w uchwale Rady Państwa z 1958 r. nie wskazano imiennie osób, których ona dotyczyła, nie oznacza, że uchwała ta nie mogła mieć charakteru aktu indywidualnego. Użycie określeń "orzeka", "orzeczenie" oraz że orzeczenie następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a ogłoszenie orzeczenia w Monitorze Polskim zastępuje doręczenie jednoznacznie wskazuje, iż ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. traktowała zezwolenie na zmianę obywatelstwa jako akt stosowania prawa rozumiany w ten sposób, że określony w ustawie organ (Rada Państwa), z powołaniem się na określoną w ustawie podstawę prawną, orzeka w sprawie określonej osoby o zezwoleniu tej osobie na zmianę obywatelstwa polskiego.

W stosunku do osób, które jak rodzice skarżący, podania do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego złożyły przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r., uchwała ta mogła mieć charakter indywidualnego zezwolenia, pod warunkiem jednakże, że krąg tych osób był jednoznacznie określony wnioskiem (wnioskami) Prezesa Rady Ministrów, o którym mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. W takich sytuacjach zadanie organów administracji polega na wyjaśnieniu, czy podania osób, których dotyczyły zezwolenia na zmianę obywatelstwa były objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów przekazany 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. W rozpoznawanej sprawie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji ustalił zaś jedynie, że skarżący wystąpił do Rady Państwa z wnioskiem o zwolnienie na zmianę obywatelstwa przed wydaniem omawianej uchwały, a następnie opuścił Polskę, po czym w 1956 r. skarżący uzyskał obywatelstwo izraelskie. W świetle powyższych rozważań ustalenia te należy uznać za niewystarczające do przyjęcia, że w tej sprawie został spełniony warunek dotyczący skarżącego, wydania indywidualnego zezwolenia Rady Państwa na zmianę obywatelstwa.

Reasumując - należało przyjąć, iż warunek wydania indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa jest spełniony wówczas, jeżeli wniosek Prezesa Rady Ministrów, przedłożony następnie Radzie Państwa, obejmował również podanie złożone w imieniu strony skarżącej. Bez wyjaśnienia i rozważenia tych okoliczności nie można stwierdzić, iż skarżący utracił obywatelstwo polskie, a wobec tego decyzje w tej sprawie zostały wydane z naruszeniem art. 11 i art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.

Z przytoczonych przyczyn Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na zasadzie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 cyt. ustawy.