

IV SA/Wa 336/08 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 488324

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 22 kwietnia 2008 r.

IV SA/Wa 336/08

TEZA aktualna

Zmiana obywatelstwa należy do sfery prawa publicznego. W odniesieniu do podejmowanych przez stronę czynności z zakresu prawa publicznego nie dokonuje się zabiegów odpowiadających wykładni oświadczeń woli według reguł obowiązujących w prawie prywatnym a zwłaszcza według zasad wynikających z przepisów Kodeksu cywilnego.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Łukasz Krzycki.

Sędziowie WSA: Alina Balicka, Asesor Danuta Szydłowska (spr.).

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 kwietnia 2008 r. sprawy ze skargi Shemuela B. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 stycznia 2008 r., w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego:

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

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżoną decyzją z dnia 24 stycznia 2008 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, po rozpatrzeniu odwołania Shemuela B., utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 27 czerwca 2007 r. odmawiającą potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez wyżej wymienionego.

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. Odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego lub jego utraty następuje w drodze decyzji administracyjnej. Stwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego dokonywane jest w formie decyzji zwanej "poświadczeniem posiadania obywatelstwa polskiego" lub "poświadczeniem utraty obywatelstwa polskiego". Decyzja powyższa ma

charakter deklaratoryjny. Dla ustalenia podstawy nabycia i utraty obywatelstwa polskiego miarodajne są przepisy obowiązujące w chwili zdarzenia lub czynności, na skutek, których nastąpiło nabycie lub utrata obywatelstwa polskiego z mocy prawa lub decyzji właściwego organu.

W trakcie postępowania organ ustalił, iż Shemuel B. (Samuel B.) urodził się w dniu 15 września 1952 r. w W. W dniu 16 marca 1957 r. rodzice zainteresowanego wystąpili z podaniem do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem na stałe do państwa Izrael. Małoletni wówczas Samuel B. wyjechał na podstawie dokumentu podróży matki. Po przyjeździe nabył w dniu 15 maja 1957 r. obywatelstwo izraelskie.

Wobec powyższego dla rozstrzygnięcia sprawy należy zastosować przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.

Zgodnie z art. 11 powołanej ustawy obywatel polski tracił obywatelstwo polskie, jeżeli zostały spełnione łącznie dwa warunki:

- uzyskanie zgody właściwego organu na zmianę obywatelstwa oraz
- nabycie obywatelstwa obcego.

Przepis art. 11 ust. 2 cyt. ustawy stwierdzał, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone rodzicom rozciąga się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską.

Nie budzi wątpliwości, iż zainteresowany nabył obywatelstwo izraelskie tak, więc do ustalenia pozostaje, czy jego rodzice uzyskali skutecznie zgodę właściwego organu, którym była wówczas Rada Państwa, na zmianę obywatelstwa. Przy czym art. 4 powołanej ustawy o obywatelstwie polskim nie określał trybu i formy udzielania przez Radę Państwa zezwolenia, nie decydował, jaki charakter miało mieć owo zezwolenie - aktu indywidualnego, czy też mogło mieć charakter generalny.

Zdaniem Ministra zezwoleniem na zmianę obywatelstwa była 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 udając się na stały pobyt do Izraela złożyli prośbę o zmianę obywatelstwa. Uchwała taka nie musiała podlegać publikacji, bowiem zgodnie z treścią art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 30 grudnia 1950. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", ogłoszenie uchwał w "Monitorze Polskim" następowało, gdy było to przewidziane w obowiązującym przepisie lub w ogłaszanej akcie prawnym albo, gdy uznała to za wskazane Rada Państwa. Rodzice wnioskodawcy składając wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa zainicjowali procedurę emigracyjną. Oświadczenie woli zawarte we wniosku zawierało deklarację opuszczenia terytorium Polski i udania się na pobyt stały do państwa Izrael. Tego rodzaju oświadczenie wypełniło dyspozycję pkt 1 uchwały Rady Państwa Nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. i spowodowało, iż wniosek nie wymagał wydania indywidualnej uchwały na podstawie art. 13 ust. 1 ww. ustawy, lecz miała do niego zastosowanie cyt. uchwała Rady Państwa.

Organ podniósł, iż w toku przeprowadzonej kwerendy nie udało się odnaleźć dokumentów potwierdzających lub zaprzeczających, że podania rodziców małoletniego trafiły do Rady Państwa- po upływie 50 lat nie jest możliwe ustalenie tej okoliczności.

W opinii Ministra zakres skutków prawnych uchwały Rady Państwa z 1958 r. nie powinien być odnoszony do obecnych standardów stosowania prawa. Na poparcie swojego stanowiska organ przytoczył stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wyrażone w wyrokach: z dnia 9 grudnia 2005 r. sygn. akt IV SA/Wa 1736/05, z dnia 17 stycznia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 1301/05, z dnia 17 października 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 961/07, z dnia 29 listopada 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 961/07, z dnia 5 października 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 1368/07.

Wobec powyższego organ stwierdził, iż rodzice zainteresowanego uzyskali uchwałą Rady Państwa zezwolenie na zmianę obywatelstwa, które rozciągnęło się także na małoletniego. Oznacza to, iż wnioskodawca spełnił warunki określone w art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim skutkujące utratą obywatelstwa polskiego.

W skardze wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, Shemuel B., zwany dalej skarżącym, wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji i utrzymane jej w mocy decyzji organu I instancji oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania sądowego podniósł zarzut naruszenia prawa polegający 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 skarżącego.

W uzasadnieniu skargi wskazano, iż przywołana uchwała Rady Państwa nie mogła przyznawać generalnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom deklarującym zamiar wyjazdu na pobyt stały do Izraela, co znajduje potwierdzenie w jednolitym obecnie orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Wniosek rodziców skarżącego mógłby skutkować utratą obywatelstwa polskiego jedynie wówczas, gdyby objęty został wnioskiem Prezesa Rady Ministrów inicjującym wydanie uchwały nr 5/58 i gdyby faktycznie również tego imiennego podania dotyczyła ww. uchwała.

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

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga jest uzasadniona i prowadzi do uchylenia zaskarżonej decyzji jak i poprzedzającej ją decyzji organu I instancji.

Na wstępie wskazać należy, iż zgodnie z 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.) stanowi, że posiadanie i utratę obywatelstwa polskiego stwierdza wojewoda. Odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa lub jego utraty następuje w drodze decyzji administracyjnej. Specyfika spraw w przedmiocie obywatelstwa polega na tym, że wniosek strony skierowany do właściwego organu rozpoznany jest w świetle przepisów obowiązujących w dacie jego złożenia i orzekania przez organy, jednakże z uwzględnieniem stanu prawnego istniejącego w chwili

zdarzenia mającego wpływ, czy też mogącego mieć wpływ na status obywatelstwa. Uchylając, zatem obydwie decyzje Sąd ocenił prawidłowość rozstrzygnięć pod względem stanu prawnego obowiązującego w chwili zdarzenia, które miało lub mogło mieć wpływ na status skarżącego.

Rodzice skarżącego podjęli starania o wyjazd do Izraela w 1957 r. Wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego datowany jest na dzień 16 marca 1957 r. Skarżący opuścił terytorium Polski i nabył obywatelstwo izraelskie w dniu 15 maja 1957 r. Oznacza to, że w kwestiach oceny posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego przez skarżącego właściwe będą przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, bo pod rządami tej ustawy wystąpiły czynności związane z wyjazdem i nabycie obywatelstwa państwa obcego. Stosownie do art. 11 ust. 1 i 2 powołanej ustawy o obywatelstwie polskim obywatel tracił obywatelstwo, jeżeli zostały spełnione łącznie dwie przesłanki: uzyskanie zezwolenia właściwego organu na zmianę obywatelstwa polskiego oraz nabycie obywatelstwa obcego. O ile fakt nabycia obywatelstwa państwa Izrael pozostaje poza sporem, o tyle wątpliwości budzi kwestia skutecznego uzyskania zgody przez skarżącego na zmianę obywatelstwa. Z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy wynika, iż organem właściwym do udzielenia obywatelowi polskiemu zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na obce była Rada Państwa, działająca na wniosek Prezesa Rady Ministrów.

Organy administracji orzekające w niniejszej sprawie przyjęły, iż zezwoleniem spełniającym te wymagania, wywołującym skutki także w odniesieniu do skarżącego było generalne zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do Izraela, udzielone przez Radę Państwa uchwałą nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r.

Ocenę powyższą w ocenie Sądu orzekającego w niniejszej sprawie należy uznać za przedwczesną.

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 1361/05, zgodnie, z którymi 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.

Należy stwierdzić, 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).

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.).

Jak już wskazano wcześniej, ocena taka jest zbyt daleko idąca.

Przede wszystkim należy w pełni podzielić pogląd wyrażony w wyroku NSA z dnia 14 października 2005 r. II OSK 267/05, iż uchwała Nr 5/58 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 (zindywidualizowany) wnioskiem (wnioskami) Prezesa Rady Ministrów, o którym mowa, w art. 13 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r.

W konsekwencji powyższego uchwałę Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. można uznać za zezwolenie w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy w odniesieniu do tych osób wnioskujących o jego wydanie, których podania były objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów do Rady Państwa o wydanie uchwały w przedmiocie udzielenie zezwolenia oraz przekazane Radzie Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. W odniesieniu do takich przypadków należałoby, bowiem przyjąć, iż w dniu 23 stycznia 1958 r. orzeczono o nich wprawdzie zbiorczo, niemniej Rada Państwa rozpatrzyła w tej formie szereg konkretnych, zindywidualizowanych wniosków.

Z punktu widzenia niniejszej sprawy rozstrzygające znaczenie miało to, czy podanie Izaka i Dyny B. - rodziców skarżącego, z dnia 16 marca 1957 r. o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego dotyczące wyżej wymienionych oraz ich dziecka, a więc skarżącego, było objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów do Rady Państwa o wydanie uchwały w przedmiocie udzielenie zezwolenia oraz, czy zostało ono przekazane temu organowi przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r., a w konsekwencji, czy można uznać, iż m.in. tego podania 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. Tego, czy przesłanki te wystąpiły w niniejszej sprawie, orzekające w niej organy nie wyjaśniły w postępowaniu administracyjnym. Tak, więc nie można stwierdzić, czy został spełniony warunek w postaci wydania przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Oznacza to, że skarżący nie utracił polskiego obywatelstwa. Zatem rozstrzygnięcie organu odmawiające stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego należy uznać za naruszające przepis art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.

Podkreślenia wymaga, że zmiana obywatelstwa należy do sfery prawa publicznego. W odniesieniu do podejmowanych przez stronę czynności z zakresu prawa publicznego nie dokonuje się zabiegów odpowiadających wykładni oświadczeń woli według reguł obowiązujących w prawie prywatnym a zwłaszcza według zasad wynikających z przepisów Kodeksu cywilnego. Nie miało, zatem znaczenia, dlaczego rodzice skarżącego chcieli w 1956 r. zmienić obywatelstwo a wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa uruchomił jedynie procedurę związaną z taką zmianą. W prawie publicznym zamiar zainteresowanego, jego nieujawniona wprost we wniosku skierowanym do organów państwa wola, są pozbawione znaczenia prawnego i nie stosuje się wykładni oświadczeń woli według kryteriów określonych w Kodeksie cywilnym (art. 60, art. 61 i art. 65 k.c.). Tak, więc niezależnie od

zamiarów i motywów postępowania rodziców skarżącego sprawa winna zostać załatwiona zgodnie z obowiązującym ówczesnie prawem, co oznaczało wydanie przez Radę Państwa indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

Biorąc pod uwagę powyższe Sąd stanął na stanowisku, iż zaskarżona decyzja i utrzymana nią w mocy decyzja organu I instancji zostały wydane z naruszeniem prawa mogącym mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia i jako wadliwe winny być wyeliminowane z obrotu prawnego. Rozpoznając ponownie sprawę organ administracji wyjaśni wszystkie okoliczności faktyczne sprawy istotne dla dokonania oceny, czy uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r., udzielająca generalnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na obce osobom wyjeżdżającym na stałe do Izraela, wywołała skutek w odniesieniu do rodziców skarżącego i jego samego. Skoro, jak twierdzi organ w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, ustalenie okoliczności, czy podanie rodziców skarżącego trafiło do Rady Państwa nie jest możliwe z powodu upływu czasu, to należałoby rozważyć czy w tej konkretnej sprawie nie zachodzi konieczność wydania rozstrzygnięcia na korzyść skarżącego.

Mając powyższe na uwadze Sąd na zasadzie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i lit. c 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 zwrocie kosztów postępowania orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a