

IV SA/Wa 411/08 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 563054

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 25 kwietnia 2008 r.

IV SA/Wa 411/08

TEZA aktualna

1. Z treści art. 13 i 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 ze zm.) wynika, że najpierw zainteresowana osoba winna złożyć wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, następnie wniosek ten winien być przedstawiony przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa, a następnie ta rozstrzygała w przedmiocie zezwolenia. Nie można kolejności tej odwrócić, gdyż naruszałoby to ustawowe wymagania, od których spełnienia zależy utrata obywatelstwa polskiego.
2. Jeżeli brak jest dowodów potwierdzających fakt przekazania Radzie Państwa wniosków rodziców skarżącego przed podjęciem uchwały z dnia 26 czerwca 1957 r. nie można przyjąć, że uchwała ta stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego również przez rodziców skarżącego, a przez to także dla samego skarżącego.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Małgorzata Małaszewska-Litwiniec.

Sędziowie WSA: Jakub Linkowski, Asesor Agnieszka Łąpieś-Rosińska (spr.).

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 kwietnia 2008 r. sprawy ze skargi J. S. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 grudnia 2007 r. nr DOiR.I.627/845/07-TZ w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego

1. uchyla zaskarżoną decyzję oraz decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 19 kwietnia 2007 r., nr S.C.III.5022/164/2007/IG;
2. zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz skarżącego J. S. kwotę 340 (trzysta czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z dnia 14 grudnia 2007 r. nr DOiR.I.627/845/07-TZ, wydaną na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. i art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.), utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 19 kwietnia 2007 r. nr

SC.III.5022/164/2007/IG, odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez J. S. poprzednio S. S.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji 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. Analiza przepisu art. 17 ust. 4 cyt. ustawy wskazuje, że chodzi w niej o cztery sytuacje faktyczne, w odniesieniu do których właściwy wojewoda po pierwsze: stwierdza posiadanie obywatelstwa polskiego, po drugie: stwierdza utratę obywatelstwa polskiego, po trzecie: odmawia stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego i po czwarte: odmawia stwierdzenia utraty obywatelstwa polskiego. 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 z mocy prawa lub decyzji właściwego organu.

Ustalając stan faktyczny organ stwierdził, że J. S. urodził się jako S. S. syn J. i H. B. w dniu 17 czerwca 1951 r. w Z. W dniu 26 czerwca 1957 r. rodzice wnioskodawcy wystąpili z podaniami do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Państwo S. otrzymali - jako osoby deklarujące zamiar wyjazdu na pobyt stały do Izraela - dokument podróży serii (...), małoletni wówczas J. został wpisany do paszportu matki. Po przyjeździe do Izraela wnioskodawca nabył w dniu 22 października 1957 r. obywatelstwo izraelskie. Obecnie zamieszkuje w Izraelu, legitymuje się izraelskim paszportem (...).

Organ uznał, że bezsporne jest w rozpatrywanej sprawie, iż wnioskodawca nabył obywatelstwo polskie. Dla stwierdzenia czy posiada obecnie obywatelstwo polskie niezbędne jest ustalenie czy nie nastąpiły zdarzenia, które przerwałyby ciągłość posiadania obywatelstwa polskiego przez wnioskodawcę. Zasady nabycia i utraty obywatelstwa polskiego w chwili złożenia podań do Rady Państwa przez rodziców wnioskodawcy oraz w dacie nabycia obywatelstwa izraelskiego przez J. S. regulowała ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 ze zm.). Zgodnie z art. 11 ww. ustawy, w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu wnioskodawcy do Izraela, obywatel polski tracił obywatelstwo polskie, jeżeli zostały spełnione jednocześnie dwa warunki, którymi były:

- uzyskanie zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa, oraz
- nabycie obywatelstwa obcego.

Przepis art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. stwierdzał, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone rodzicom rozciąga się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską. W ocenie organu nie budzi wątpliwości, że J. S. nabył obywatelstwo izraelskie po przybyciu do Izraela. Natomiast do ustalenia pozostaje kwestia, czy jego rodzice uzyskali ze skutkiem prawnym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie, które to zezwolenie rozciągnęło się na ich małoletniego wówczas syna. Zgodnie z art. 13 przywołanej ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o utracie obywatelstwa polskiego orzekła Rada Państwa. Organ wywiódł, że Rada Państwa, zgodnie z przepisami rozdziału 2 Konstytucji PRL, była samodzielnym naczelnym organem władzy państwowej. Jej działalność opierała się na zasadzie kolegialności. 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 przekazane jej przez ustawy. Do tych ostatnich należało decydowanie w sprawach nadania i utraty obywatelstwa polskiego, które Rada Państwa uzyskała na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Przy czym ustawa o obywatelstwie polskim nie określała trybu i formy udzielania przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa, nie decydowała, jaki charakter miało mieć owo zezwolenie - aktu indywidualnego, czy też mogło mieć charakter generalny. W dniu 23 stycznia 1958 r. Rada Państwa wydała uchwałę nr 5/58 w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael. Przedmiotowa uchwała obowiązywała do dnia 8 marca 1984 r. i stanowiła 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 i złożyli lub złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Uchwała ta 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. Przedmiotowa 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. Zaznaczono, że Rada Państwa uchwalając przedmiotową uchwałę 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 zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie. Zezwoleniem tym była omawiana uchwała nr 5/58. W przedmiotowej sprawie rodzice wnioskodawcy zainicjowali tę procedurę składając 26 czerwca 1957 r. wnioski do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa z zawartą w nich deklaracją opuszczenia terytorium Polski i udania się na pobyt stały do państwa Izrael. Tego rodzaju oświadczenie woli wypełniło, w ocenie organu, dyspozycję pkt 1 uchwały Rady Państwa nr 5/58 i spowodowało, że wniosek strony nie wymagał wydania indywidualnej uchwały na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie. Organ podkreślił, że w wyniku przeprowadzonej kwerendy archiwalnej nie udało się odnaleźć dokumentów potwierdzających lub zaprzeczających, że podania rodziców wnioskodawcy trafiły do Rady Państwa. W ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 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, kiedy to system prawny ukształtowany był według odmiennych zasad. Ówczesny system prawno-organizacyjny w zakresie możliwości emigracji z Polski do Izraela był jasny dla podejmujących emigrację. Uzyskanie dokumentu podróży uwarunkowane było złożeniem wniosku o zmianę obywatelstwa. W tej sytuacji osoba składająca wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, nie mogła mieć wątpliwości, iż uzyskanie dokumentu podróży związane

będzie ze zmianą obywatelstwa, przy czym bez znaczenia z jej perspektywy musiało być, czy zgoda ta została wyrażona aktem indywidualnym czy też generalnym.

Podsumowując, organ odwoławczy stwierdził, iż w rozpatrywanej sprawie rodzice wnioskodawcy uzyskali zezwolenie - uchwałą Rady Państwa Nr 5/58 na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, które rozciągało się na małoletniego wówczas skarżącego. Oznacza to, że wnioskodawca spełnił warunki utraty obywatelstwa polskiego, wynikające z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim i nie posiada obywatelstwa polskiego. Zatem odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez J. S. jest zasadna.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie J. S., reprezentowany przez pełnomocnika radcę prawnego M. A., wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz utrzymanie nią w mocy decyzji organu pierwszej instancji i zasądzenie kosztów postępowania. W uzasadnieniu skargi podniesiono, powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych, że uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie mogła stanowić generalnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom deklarującym zamiar wyjazdu na pobyt stały do Izraela. Wprawdzie ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim nie wskazywała w jakiej formie i w jakim trybie rozpatrywana jest sprawa zezwolenia na zmianę obywatelstwa, to jednak przewidywała, że kompetencja w przedmiocie nadania i utraty obywatelstwa polskiego następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 13 ust. 2 ww. ustawy). W trakcie prowadzonego postępowania nie zostało ustalone, czy wnioskodawca i jego rodzice zostali wskazani we wniosku Prezesa Rady Ministrów skierowanego do Rady Państwa, czy wniosek został przekazany temu organowi przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. i czy uchwała odnosiła się konkretnie do skarżącego i jej rodziców w części zezwalającej na zmianę obywatelstwa polskiego w związku z wyjazdem do Izraela. W ocenie skarżącego tylko spełnienie tych przesłanek oznaczało zezwolenie na zmianę obywatelstwa w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy z 1951 r., skutkujące utratą polskiego obywatelstwa z chwilą nabycia obywatelstwa obcego. W odpowiedzi na skargę Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zawarte w zaskarżonej decyzji.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

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

Rozpoznając skargę w świetle powołanych wyżej kryteriów należy uznać, że zasługuje ona na uwzględnienie, co prowadzi do uchylenia zaskarżonej decyzji oraz decyzji ją poprzedzającej.

W niniejszej sprawie organ administracji publicznej prawidłowo ustalił, że do rozpoznania wniosku skarżącego o stwierdzenie posiadania bądź utraty przez nią obywatelstwa polskiego będą miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim

(Dz. U. Nr 4, poz. 25 ze zm.). Zgodnie z art. 11 cyt. ustawy o obywatelstwie polskim, w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu skarżącego do Izraela, obywatel polski tracił obywatelstwo, jeżeli spełnione zostały jednocześnie dwa warunki, którymi były: uzyskanie zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa, oraz - nabycie obywatelstwa obcego. Przepis art. 11 ust. 2 cyt. ustawy stwierdzał, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone rodzicom rozciąga się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską.

Zdarzeniem, które w ocenie organów spowodowało utratę obywatelstwa polskiego przez skarżącego było wystąpienie przez jego rodziców o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w związku z wyjazdem do Izraela na pobyt stały i uzyskanie obywatelstwa izraelskiego w 1957 r. a także uzyskanie takiego zezwolenia w formie uchwały nr 5/58 w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael.

W rozpatrywanej sprawie nie budzi wątpliwości, że skarżący nabył obywatelstwo izraelskie po przybyciu do Izraela. Najistotniejszą zatem kwestią jest ustalenie, czy rodzice skarżącego uzyskali ze skutkiem prawnym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie, które to zezwolenie rozciągnęło się na ich dziecko - małoletniego wówczas skarżącego. A zatem w okolicznościach niniejszej sprawy problem sprowadza się do oceny, czy wskazana wyżej uchwała nr 5/58 mogła stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącego wywołując skutek w postaci utraty przez niego obywatelstwa polskiego.

Zarówno w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego jak i w doktrynie reprezentowane jest jednolite stanowisko, co do tego, że rozstrzygnięcie Rady Państwa w kwestii zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego nie zapadało w formie decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym z dnia 22 marca 1928 r. (Dz. U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341 ze zm.) lub przepisów k.p.a. Ustawa o obywatelstwie polskim samodzielnie określała tryb wydawania przez Radę Państwa orzeczeń w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Utrwalony jest przy tym pogląd co do tego, że omawiane zezwolenie jest aktem stosowania prawa.

Natomiast co do formy tegoż zezwolenia reprezentowane są dwa przeciwstawne stanowiska: jedno wskazujące, że powinno mieć ono charakter indywidualny, jednostkowy, odnoszący się do konkretnej osoby (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 września 2001 r. III RN 56/01, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2005 r. II OSK 267/05, J. Jagielski "Obywatelstwo polskie" Warszawa 1998 r., str. 123), drugie natomiast akceptujące powyższą zasadę, dopuszcza 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 obywatelstwa (por.: W. Ramus, "Instytucje prawa o obywatelstwie polskim", Warszawa 1980, str. 248).

Zważywszy na to, że ustawa nie reguluje formy wydawania zezwoleń mogło być ono zatem wydane również w formie uchwały Rady Państwa. Nie może jednak ująć uwadze, że analiza przepisów ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. prowadzi do wniosku, że ustawa ta regulowała określony tryb postępowania w sprawach utraty obywatelstwa i określała

kolejność czynności. Z treści art. 13 i 11 ustawy wynika, że najpierw zainteresowana osoba winna złożyć wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, następnie wniosek ten winien być przedstawiony przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa, a następnie ta rozstrzygała w przedmiocie zezwolenia. Nie można kolejności tej odwrócić, gdyż naruszałoby to ustawowe wymagania, od których spełnienia zależy utrata obywatelstwa polskiego. Zezwolenie Rady Państwa wydane w formie uchwały mogło następnie odnosić się do wielu 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 podania 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. Powyższe stanowisko reprezentowane jest przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 27 października 2005 r., II OSK 983/05, 14 października 2005 r., II OSK 267/05 oraz z dnia 21 grudnia 2006 r., II OSK 1455/05.

Odnosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej prawy wskazać należy, że rodzice skarżącego - J. i H. złożyli podania do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w dniu 26 czerwca 1957 r., a zatem mogli być objęci wskazaną uchwałą i otrzymać zezwolenie na zmianę obywatelstwa dla siebie i małoletniego wówczas skarżącego, w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Warunkiem powyższego jest jednak to, aby wnioski rodziców zostały przekazane Radzie Państwa przez Prezesa Rady Ministrów przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. Ta ostatnia okoliczność nie została wykazana przez organ administracji. Z uzasadnienia zaskarżonej decyzji wynika, że organ w wyniku przeprowadzonej kwerendy archiwalnej dotyczącej wydania uchwały Rady Państwa nr 5/58 nie odnalazł dowodów potwierdzających fakt przekazania Radzie Państwa wniosków zainteresowanych osób o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Skoro zatem 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 skarżącego 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 26 czerwca 1957 r. nie można przyjąć, że uchwała ta stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego również przez rodziców skarżącego, a przez to także dla samego skarżącego. A zatem w przedstawionym przez organ stanie faktycznym należały 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. 13 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 1 i 2 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. Powyższe ustalenia i wykładnię organ uwzględni przy ponownym rozpoznawaniu wniosku skarżącej o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego.

W tych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie 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 ze zm.), orzekł jak w sentencji. Jednocześnie w oparciu art. 200 powołanej ustawy Sąd orzekł o kosztach postępowania zasądając od organu na rzecz skarżącego kwotę 100 zł (sto złotych) tytułem uiszczzonego w sprawie wpisu sądowego a także postanowił o zwrocie kosztów zastępstwa procesowego na podstawie przepisu art. 205 § 2 p.p.s.a. oraz § 14 ust. 2 pkt lit. c) Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. 02.163.1349 z późn. zm.).