

IV SA/Wa 636/08 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 488188

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 28 maja 2008 r.

IV SA/Wa 636/08

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Otylia Wierzbicka.

Sędziowie WSA: Asesor Agnieszka Łapieś-Rosińska, Anna Szymańska (spr.).

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 maja 2008 r. sprawy ze skargi B. A. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 marca 2008 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego:

- 1.** uchyla zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Wojewody Lubuskiego z dnia 23 listopada 2007 r.,
- 2.** zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz B. A. kwotę 340 (trzysta czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z dnia 11 marca 2008 r. nr (...) utrzymał w mocy decyzję Wojewody Lubuskiego z dnia 23 listopada 2007 r. nr (...), odmawiającą wydania poświadczenia posiadania obywatelstwa polskiego przez B. A.

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 B. A. urodziła się jako B. E., córka A. i E. z domu L., w dniu (...) w miejscowości Z. W dniu 17 lutego 1960 r. rodzice wnioskodawczyni wystąpili z podaniami do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Państwo E. otrzymali - jako osoby deklarujące zamiar wyjazdu na pobyt stały do Izraela - dokumenty podróży serii X o

numerach: X/1 i X/2, małoletnia wówczas B. została wpisana do dokumentu podróży matki. Po przyjeździe do Izraela wnioskodawczyni nabyła w dniu 15 sierpnia 1960 r. obywatelstwo izraelskie. Obecnie zamieszkuje w Izraelu i legitymuje się izraelskim paszportem wydanym na imię i nazwisko B. A.

Organ uznał, że bezsporne jest w rozpatrywanej sprawie, iż wnioskodawczyni nabyła obywatelstwo polskie. Dla stwierdzenia czy posiada obecnie obywatelstwo polskie niezbędne jest ustalenie czy nie nastąpiły zdarzenia, które przerwałyby ciągłość posiadania obywatelstwa polskiego.

Zasady nabycia i utraty obywatelstwa polskiego w chwili złożenia podań do Rady Państwa przez rodziców wnioskodawczyni oraz w dacie nabycia obywatelstwa izraelskiego przez B. A. regulowała ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 11 ww. ustawy, w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu wnioskodawczyni 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 B. A. nabyła obywatelstwo izraelskie po przybyciu do Izraela. Natomiast do ustalenia pozostaje kwestia, czy jej rodzice uzyskali ze skutkiem prawnym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie, które to zezwolenie rozciągnęło się na ich małoletnią wówczas córkę B.

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 Rady Państwa nr 5/58.

W przedmiotowej sprawie rodzice wnioskodawczynie zainicjowali tę procedurę składając w lutym 1960 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.

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 wnioskodawczynie uzyskali zezwolenie - uchwałą Rady Państwa nr 5/58 na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, które rozciągało się na małoletnią wówczas B. Oznacza to, że wnioskodawczynie spełniła 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 B. A. jest zasadna.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego B. A. reprezentowana przez pełnomocnika, wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz utrzymanie nią w mocy decyzji organu pierwszej instancji i zasądzenie kosztów postępowania. W uzasadnieniu skargi podniesiono, że z licznego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanego w analogicznych sprawach jednoznacznie wynika, iż zasady i tryb załatwiania spraw o zmianę obywatelstwa określała ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, która wymagała aby przedmiotowe zezwolenie, jako przesłanka utraty obywatelstwa polskiego, miało charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa. Tym samym uchwała nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r., wbrew twierdzeniom organu, nie może być traktowana jako akt stosowania prawa stanowiący generalne

zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w ramach uproszczonej procedury emigracyjnej. Podniesiono również, że rodzice skarżącej złożyli podanie do Rady Państwa w 1960 r., a zatem po podjęciu uchwały nr 5/58. W związku z powyższym przedmiotowa uchwała nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę ich obywatelstwa polskiego, bowiem od daty podjęcia uchwały rodzice skarżącej o takie zezwolenie nie występowali. Ponadto stwierdzono, że sama treść oświadczeń rodziców skarżącego nie ma znaczenia wobec nie zachowania przewidzianej prawem procedury w tym zakresie. 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 z późn. 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 uchylecia zaskarżonej decyzji oraz decyzji ją poprzedzającej.

W niniejszej sprawie organ administracji publicznej prawidłowo ustalił, że do rozpoznania wniosku skarżącej 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 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 11 cyt. ustawy o obywatelstwie polskim, w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu skarżącej 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 skarżącą było wystąpienie przez jej rodziców o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w związku z wyjazdem do Izraela na pobyt stały i uzyskanie obywatelstwa izraelskiego w 1960 r., a także uzyskanie takiego zezwolenia w formie uchwały nr 5/58 Rady Państwa w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do Państwa Izrael.

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

Podzielając pogląd wyrażony ww. wyrokach NSA, wobec złożenia przez rodziców skarżące podać do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w dniu 17 lutego 1960 r., tj. po wydaniu uchwały, nie można przyjąć, że uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nr 5/58, na którą powołały się organy stanowiła zgodę Rady Państwa o charakterze generalnym na zmianę obywatelstwa polskiego także w odniesieniu do wniosków jeszcze nie złożonych, a więc udzieloną na przyszłość. Uchwała ta w stosunku do podań złożonych po jej podjęciu może być traktowana jedynie jako zapowiedź udzielenia zgody na zmianę obywatelstwa.

Tym samym w rozpatrywanej sprawie nie została spełniona przesłanka w postaci wydania

przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Zatem rozstrzygnięcia organów obu instancji w niniejszej sprawie należy uznać za naruszające przepis art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.), a naruszenie to mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Konsekwencją powyższego jest konieczność uchylecia zaskarżonej decyzji jak i decyzji organu I instancji.

Mając powyższe na względzie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie 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 wyroku. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 cyt. ustawy.