

IV SA/Wa 649/08 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 512915

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 18 czerwca 2008 r.

IV SA/Wa 649/08

TEZA aktualna

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.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Grzegorz Czerwiński (spr.).

Sędziowie: NSA Otylia Wierzbicka, Asesor WSA Agnieszka Łąpieś-Rosińska.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 czerwca 2008 r. sprawy ze skargi R. M. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 marca 2008 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego;

- 1.** uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 25 stycznia 2008 r. nr (...);
- 2.** zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz skarżącego R. M. kwotę 340 (trzysta czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Decyzją z dnia 19 marca 2008 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 25 stycznia 2008 r. odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez R. M., poprzednio R. M.

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.

W trakcie postępowania administracyjnego ustalono, że R. M. urodził się jako R. M., syn S. i R. z domu M., w dniu 16 maja 1945 r. w B. W dniu 10 grudnia 1956 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 M., wraz z małoletnim synem R., otrzymali jako osoby deklarujące zamiar wyjazdu na pobyt stały do Izraela dokumenty podróży. Po przyjeździe do Izraela wnioskodawca nabył w dniu 4 marca 1957 r. obywatelstwo izraelskie. W dniu 10 października dokonał urzędowej zmiany imienia z R. na R. Obecnie zamieszkuje w Izraelu i legitymuje się izraelskim paszportem.

Organ uznał, że bezsprzeczne jest w rozpatrywanej sprawie, iż wnioskodawca przed wyjazdem z Polski 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 regulowała wówczas 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 wnioskodawca 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 R./R. Zgodnie z art. 13 przywołanej ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o utracie obywatelstwa polskiego orzekła Rada Państwa.

Organ wskazał, że Rada Państwa, zgodnie z przepisami rozdziału 2 Konstytucji PRL, była samodzielny naczelnym organem władzy państwowej. Jej działalność opierała się na zasadzie kolegiałności. 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 złożyą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego.

Udzielone przedmiotową uchwałą zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie rozciągało się na dzieci pozostające pod władzą rodzicielską.

Organ zaznaczył, że uchwała ta nie była publikowana. Przepis art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" stwierdzał, że uchwały Rady Państwa ogłasza się w Monitorze Polskim. Jednakże przepis ust. 2 tego artykułu stanowił, że ogłoszenie uchwał następuje, gdy jest to przewidziane w obowiązującym przepisie lub w ogłaszanym akcie prawnym, albo gdy uzna je za wskazane Rada Państwa. Natomiast ustawa o obywatelstwie polskim przepisem art. 13 ust. 3 wymagała, by w Monitorze Polskim ogłaszane były tylko orzeczenia o pozbawieniu obywatelstwa polskiego na podstawie art. 12 cyt. ustawy. 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. 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 ocenie Ministra rodzice wnioskodawcy zainicjowali tę procedurę składając w grudniu 1956 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 R./R. Oznacza to, zdaniem organu, 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.

Na powyższą decyzję skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniósł R. M. reprezentowany przez pełnomocnika.

W uzasadnieniu skargi podniósł, że wbrew twierdzeniom Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim określał podstawowy kierunek instytucji utraty obywatelstwa polegający na objęciu obowiązkiem uzyskiwania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego wszystkich kategorii osób uzyskujących obywatelstwa polskie, określając tryb i formę przedmiotowych zezwoleń. Zdaniem skarżącego brak zezwolenia władzy polskiej oznaczał, że osoba, która nabyła obce obywatelstwo bez takiego zezwolenia pozostawała nadal obywatelem polskim. Do udzielenia takiego zezwolenia uprawniona była Rada Państwa działając na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych, skarżący zaznaczył, 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. Zgodnie 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 objęty został wnioskiem (nawet zbiorczym) Prezesa Rady Ministrów inicjującym wydanie uchwały nr 5/58 i gdyby faktycznie również tego imiennego podania dotyczyła uchwała rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. Zachowane dokumenty dowodzą, że sprawy te nie były indywidualnie rozważane, a zatem skarżący wskazał, że nie uzyskał zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na inne. W związku z powyższym skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu I instancji oraz zasądzenie kosztów postępowania.

W odpowiedzi na skargę Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zawarte w zaskarżonej decyzji.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie. 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.

Podstawową kwestią do oceny Sądu w niniejszej sprawie jest to, czy organy orzekające w sprawie zasadnie uznały, że rodzice skarżącego, a tym samym i on, skutecznie utracili obywatelstwo polskie w związku z wyjazdem na stałe do Izraela.

Należy wyjaśnić, że specyfika spraw w przedmiocie obywatelstwa polega na tym, że wniosek skierowany do właściwego organu rozpoznawany jest w świetle przepisów obowiązujących w dacie jego złożenia i orzekania przez organy, jednakże z uwzględnieniem stanu prawnego istniejącego w chwili zdarzenia mającego bądź też mogącego mieć wpływ na status obywatelstwa. Dla oceny faktu skutecznej utraty obywatelstwa polskiego przez skarżącego i jego rodziców konieczne jest zatem powołanie ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 ze zm.), bowiem w owym czasie ona regulowała zasady nabycia i utraty obywatelstwa polskiego. Z art. 11 ust. 1 i 5 tej ustawy wynikało, obywatel polski tracił obywatelstwo, jeżeli zostały łącznie spełnione przesłanki:

- uzyskania zezwolenie władzy polskiej na zmianę obywatelstwa polskiego,
- nabycie obywatelstwa obcego.

Zezwolenie udzielone rodzicom rozciągało się na dzieci, które pozostawały pod ich władzą. W rozpoznawanej sprawie fakt nabycia obywatelstwa państwa obcego przez skarżącego nie budzi wątpliwości - potwierdza to znajdujące się w aktach sprawy "poświadczenie obywatelstwa izraelskiego". Wątpliwości budzi kwestia skutecznego uzyskania przez rodziców skarżącego, rozciągającej się na małoletniego wówczas R., zgody na zmianę obywatelstwa. Według organów administracji, orzekających w sprawie, taką zgodę stanowiła uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. Zdaniem organów uchwała ta, jako akt podjęty na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ww. ustawy była aktem stosowania prawa, stanowiącym generalne zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które w związku z wyjazdem do Izraela złożyły stosowny wniosek do Rady Państwa przed datą podjęcia uchwały i opuściły Polskę, jak też w stosunku do osób, które dopiero złożą wniosek o zmianę obywatelstwa i opuszczą Polskę.

Jednak w ocenie Sądu jest to pogląd częściowo błędny. Przepisy art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim określały postępowanie w sprawach dotyczących nadania i utraty obywatelstwa polskiego stwierdzając, że o nadaniu i utracie obywatelstwa polskiego orzekała Rada Państwa oraz że orzeczenie o utracie obywatelstwa polskiego następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów, traktując tym samym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego jako akt stosowania prawa.

Wskazać należy, że 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. Natomiast co do formy zezwolenia reprezentowane są dwa przeciwstawne stanowiska: jedno przyjmujące, iż zezwolenia dotyczące zmiany obywatelstwa mają indywidualny i jednostkowy charakter (tak - Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 września 2001 r. III RN 56/01 OS NP 2002/13/299, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2005 r. II OSK 267/05, Jagielski, Obywatelstwo polskie, Warszawa 1998, str. 123), drugie - akceptujące powyższą zasadę, dopuszczające 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).

Z uwagi na to, że ustawa nie regulowała formy wydawania zezwoleń mogło być ono zatem wydane również w formie uchwały Rady Państwa. Analiza przepisów ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. prowadzi do wniosku, że ustawa ta regulowała określony tryb postępowania w sprawach utraty obywatelstwa, określając również kolejność czynności. Z

treści art. 13 i 11 cyt. ustawy wynika, że w pierwszym rzędzie zainteresowana osoba winna złożyć wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, następnie wniosek ten winien być przedstawiony przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa. Rada Państwa z kolei 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.

Odnosząc powyższe wywody do okoliczności niniejszej sprawy wskazać należy, że jak wynika z akt administracyjnych, rodzice skarżącego złożyli podania do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w dniu 10 grudnia 1956 r., a zatem przed podjęciem przez Radę Państwa uchwały nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. Co do zasady zatem omawiana uchwała mogłaby stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego również dla rodziców skarżącego, a przez to jego samego. 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 wyjaśniona przez organ administracji w sposób bezsporny.

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. W tej sytuacji, skoro Minister stwierdził, że nie ma dowodów na przekazanie podania przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa to nieuprawnione jest 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 dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (tak wyrok NSA z dnia 23 marca 2006 r. II OSK 1361/05 LEX nr 198177).

Reasumując należy stwierdzić, że jeżeli brak jest dowodów potwierdzających fakt przekazania Radzie Państwa podania skarżącego przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r., to nie można przyjąć, że uchwała ta stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. W związku z powyższym w przedstawionym stanie faktycznym należało 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.

Z podniesionych wyżej 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.

O kosztach postępowania, w punkcie 2 wyroku, orzeczono na podstawie art. 200 cyt. ustawy.