

IV SA/Wa 1165/08 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 524029

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 24 września 2008 r.

IV SA/Wa 1165/08

TEZA aktualna

Skoro nie udało się odnaleźć dokumentu potwierdzającego, iż skarżąca uzyskała stosowne zezwolenie Rady Państwa, na zmianę obywatelstwa polskiego, zgodnie z ogólną zasadą uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, określoną w art. 7 k.p.a., organ nie ma podstaw do odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Krystyna Napiórkowska.

Sędziowie WSA: Marta Laskowska, Asesor Agnieszka Wójcik (spr.).

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 września 2008 r. sprawy ze skargi R. R. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 maja 2008 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego;

- 1.** uchyła zaskarżoną decyzję i utrzymaną nią w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 stycznia 2008 r. Nr (...),
- 2.** zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz skarżącej R. R. kwotę 340 (trzysta czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

W dniu 26 lipca 2007 r. do Wojewody Dolnośląskiego wpłynął wniosek R. R. o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego.

Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego Wojewoda Dolnośląski w dniu 23 stycznia 2008 r. wydał decyzję nr (...), którą powołując się na 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.) odmówił stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Zainteresowaną.

Pismem z dnia 12 lutego 2008 r. pełnomocnik Wnioskodawczyni złożył za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego odwołanie od przedmiotowej decyzji do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Odwołanie zostało złożone w terminie.

W wyniku rozpoznania powyższego odwołania, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, decyzją z dnia 12 maja 2008 r. Nr (...) 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, orzekł o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 stycznia 2008 r., odmawiającej stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez R. R.

W uzasadnieniu organ wskazał, iż w trakcie postępowania ustalono, że R. R. urodziła się dnia 15 lutego 1943 r. w m. N., jako córka H. i W. z domu K. Do czasu wyjazdu z Polski w 1962 r., zamieszkiwała wraz z rodzicami w W. przy ul. W. Zainteresowana wystąpiła do Rady Państwa PRL z podaniem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie - w związku z wyjazdem na stałe do Państwa Izrael. Po przybyciu do Izraela, Wnioskodawczyni nabyła w dniu 1 kwietnia 1962 r. obywatelstwo izraelskie (oświadczenie Wnioskodawczyni w aktach sprawy). Obecnie zamieszkuje w Izraelu.

Bezsprzeczne w ocenie organu jest zatem, że Wnioskodawczyni z mocy prawa, przez urodzenie nabyła w 1943 r. obywatelstwo polskie. Dla stwierdzenia zatem, czy posiada obecnie obywatelstwo polskie - zgodnie z wyrażoną w art. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. zasadą ciągłości obywatelstwa polskiego - niezbędne stało się ustalenie, czy nastąpiły zdarzenia, które przerwały ciągłość posiadania obywatelstwa polskiego przez Zainteresowaną.

Zasady nabycia i utraty obywatelstwa polskiego regulowała wówczas 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 Zainteresowanej 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.

W przedmiotowej sprawie w ocenie organu, nie budzi wątpliwości, że Wnioskodawczyni nabyła obywatelstwo izraelskie po przybyciu do Izraela. Najistotniejszą zatem kwestią było więc ustalenie, czy Zainteresowana uzyskała ze skutkiem prawnym zezwolenie właściwego organu, którym była wówczas Rada Państwa, na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie.

Organ wywodzi, 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 przez ten organ aktów.

Rada Państwa oprócz kompetencji określonych w Konstytucji PRL miała również inne uprawnienia, w tym decydowanie w sprawach nadania i utraty obywatelstwa polskiego, które uzyskała na mocy art. 13 ust. 1 ww. ustawy o obywatelstwie polskim. Nadto organ zauważa, że ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r., w której uregulowane zostały zasady postępowania nie precyzowała trybu i formy udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Ustawa nie określała, jaki charakter miało mieć zezwolenie - czy miało to być akt indywidualny, czy też zezwolenie to mogło mieć charakter generalny.

Zdaniem organu zezwoleniem na zmianę obywatelstwa była niepublikowana -wydana na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim -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 opuścili obszar PRL, udając się

na pobyt stały do Izraela i złożyli prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Uchwała taka nie musiała podlegać publikacji.

Ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. nie zawierała regulacji dotyczących trybu i formy wydawania przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na obce. Zdaniem organu należy przyjąć, że dopuszczalny był każdy sposób udzielenia przez Radę Państwa takiego zezwolenia. Powyższa uchwała była aktem stosowania prawa i stanowiła generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael również tym obywatelom polskim, którzy opuścili obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przed dniem 23 stycznia 1958 r. (data wydania uchwały), udając się na pobyt stały do Izraela i złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. W konsekwencji do osób, które spełniły 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.

Wobec powyższego - zdaniem organu drugiej instancji - R. R. spełniła wszystkie przesłanki zawarte w art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, skutkujące utratą obywatelstwa polskiego.

Jednocześnie organ wskazał, iż na podstawie dokumentów zgromadzonych w sprawie - w toku przeprowadzonej kwerendy archiwalnej nie udało się odnaleźć dokumentów potwierdzających lub zaprzeczających, że podanie zainteresowanej trafiło do Rady Państwa. Obecnie z uwagi na upływ czasu nie jest zaś możliwe ustalenie tej okoliczności.

Skargę na powyższą decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 maja 2008 r. jak również utrzymaną nią w mocy decyzję organu I instancji, wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, pełnomocnik R. R. Zaskarżonym decyzjom zarzucono naruszenie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 23 z późn. zm.) poprzez uznanie, iż w sprawie został spełniony pierwszy warunek wymieniony w tym przepisie tj. uzyskanie zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa, pomimo, iż w aktach sprawy jest brak jakiegokolwiek dowodu wskazującego, iż skarżąca była adresatką uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. Nie wykazano bowiem, czy jej podanie było objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów do Rady Państwa o wydanie uchwały w przedmiocie udzielenia zezwolenia oraz czy jej podanie zostało przekazane temu organowi przed podjęciem uchwały. Należy zatem uznać, iż Uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. nie wywołała skutku w stosunku do skarżącej a tym samym nie utraciła ona obywatelstwa polskiego. W związku z tym rozstrzygnięcie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji odmawiające stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego należy uznać za naruszające przepis art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko i argumentację zawartą w zaskarżonej decyzji.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych, określone między innymi art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed

sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm. zwanej w dalszej części p.p.s.a., sprowadzają się do kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, tj. kontroli zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania administracyjnego, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm prawa materialnego. Zgodnie z art. 134 P.p.s.a Sąd rozstrzyga w granicach sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Mając na względzie powyższe unormowanie Sąd uznał, że skarga jest uzasadniona i prowadzi do uchylenia zaskarżonej decyzji, oraz utrzymanej nią w mocy decyzji organu I instancji.

Prawidłowo organ administracji publicznej 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). Nie ulega wątpliwości, że rozpoznając sprawę w przedmiocie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez określoną osobę na podstawie art. 17 ust. 4 obecnie obowiązującej ustawy o obywatelstwie polskim (z dnia 15 lutego 1962 r.) trzeba odnieść się do zdarzeń, których skutkiem jest utrata obywatelstwa polskiego. Takim zdarzeniem, które w ocenie organów spowodowało utratę obywatelstwa polskiego przez skarżącą było wystąpienie o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w związku z wyjazdem do Izraela na pobyt stały i uzyskanie obywatelstwa izraelskiego w 1962 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. Nie sporne jest, że R. R. uzyskała obywatelstwo izraelskie w 1962 r. A zatem - jak trafnie wskazał organ odwoławczy - w okolicznościach niniejszej sprawy problem sprowadza się do oceny, czy wskazana wyżej uchwała nr 5/58 mogła stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa przez skarżącą, 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 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 15 października 2005 r. II OSK 267/05, J. Jagielski, "Obywatelstwo polskie", Warszawa 1998, 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 (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 ujść 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 w ocenie Sądu -uchwała nr 5/58 z 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.

Stanowisko takie reprezentowane jest przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 27 października 2005 r., II OSK 983/05 oraz 14 października 2005 r. IIOSK2675.

Odnosząc powyższe do okoliczności niniejszej sprawy wskazać należy, że w aktach sprawy jest brak jakiegokolwiek dowodu wskazującego, iż skarżąca była adresatką uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. Nie wykazano bowiem, czy jej podanie było objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów do Rady Państwa o wydanie uchwały w przedmiocie udzielenia zezwolenia oraz czy jej podanie zostało przekazane temu organowi przed podjęciem uchwały.

Skoro więc, jak wskazuje organ nie udało się odnaleźć dokumentu potwierdzającego, iż skarżąca uzyskała stosowne zezwolenie Rady Państwa, na zmianę obywatelstwa polskiego, zgodnie z ogólną zasadą uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, określoną w art. 7 k.p.a., organ nie miał podstaw do odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez R. R.

Z tych względów 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 ze zm.) orzeczono jak w sentencji. O zwrocie kosztów postępowania orzeczono na podstawie art. 200 ww. ustawy.