

IV SA/Wa 3421/18 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 3031985

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 19 marca 2019 r.

IV SA/Wa 3421/18

Status:

orzeczenie prawomocne

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Anna Sękowska (spr.).

Sędziowie WSA: Kaja Angerman, Grzegorz Rząsa.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 marca 2019 r. sprawy ze skargi A. S. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) listopada 2018 r. nr (...) w przedmiocie odmowy potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego

1. uchyla zaskarżoną decyzję,
2. zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz A. S. kwotę 597 (pięćset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

A. S. (dalej: "skarżący") wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej "organ odwoławczy") z (...) listopada 2018 r. utrzymującą w mocy decyzję Wojewody M. z (...) października 2018 r. znak: (...), odmawiającą potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez A. S.

Stan sprawy przedstawia się następująco:

(...) lutego 2017 r. A. S. zwrócił się do Wojewody M. z wnioskiem o potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego.

Wojewoda M. decyzją z (...) października 2018 r. odmówił potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez A. S.

W uzasadnieniu organ I instancji wskazał, że zainteresowany urodził się (...) lutego 1983 r. w B. J., jako syn O. i S. z d. M. Wnioskodawca powoływał się na posiadanie obywatelstwa polskiego przez swojego ojca, O. S., urodzonego (...) stycznia 1953 r. w K., syna J. M. i H. Dla rozstrzygnięcia czy ojciec wnioskodawcy - O. S. nabył i posiada obywatelstwo polskie miarodajne są kryteria nabycia obywatelstwa z mocy prawa, tj. przepisy ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25), obowiązującej w dacie jego

urodzenia, a w szczególności art. 6, 8 i 9 tej ustawy, których treść organ przytoczył. Wnioskodawca powoływał się na posiadanie obywatelstwa polskiego przez dziadka - J. M. S., który urodził się (...) grudnia 1917 r. w G. jako syn A. i I. z d. I.

Wojewoda M. wskazał, że całość materiału dowodowego zgromadzonego do akt sprawy wskazuje, iż ojciec strony - O. S. urodził się jako syn obywatela polskiego i obywatelki (...). W 1958 r. J. M. S. - dziadek wnioskodawcy, zaczął starania o pozwolenie na wyjazd stały do (...). Jego podanie zostało załatwione pozytywnie w sierpniu 1958 r., natomiast jego żona i syn - małoletni wówczas ojciec zainteresowanego, wyjechali do (...) w dniu (...) kwietnia 1958 r. na podstawie paszportu (...) wydanego w K., natomiast J. M. S. na podstawie dokumentu podróży serii (...) w dniu (...) sierpnia 1958 r. W otrzymanych z Instytutu Pamięci Narodowej w W. dokumentach znajduje się podanie dziadka zainteresowanego do Rady Państwa z (...) sierpnia 1958 r. z prośbą o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w związku z wyjazdem na stałe do (...). Z akt również wynika, że dziadek zainteresowanego nabył obywatelstwo izraelskie w dniu (...) października 1958 r. Organ wyjaśnił, że zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy z 1951 r., zezwolenie na zmianę obywatelstwa, udzielone jednemu z rodziców, rozciąga się na dzieci, pozostające pod jego władzą rodzicielską, gdy drugie z rodziców nie jest obywatelem polskim lub - będąc obywatelem polskim - wyrazi przed właściwą władzą zgodę na zmianę obywatelstwa dzieci. W związku z powyższym małoletni O. S. utracił obywatelstwo polskie wraz z ojcem. Wobec czego niemożliwe było potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego przez A. S.

Pismem datowanym na (...) listopada 2018 r. A. S. wniósł odwołanie od powyższej decyzji. Decyzją z (...) listopada 2018 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

W uzasadnieniu organ odwoławczy wskazał, że biorąc pod uwagę całokształt materiału dowodowego, za bezsporne i prawidłowe należy uznać ustalenia organu I instancji, że ojciec Strony nabył obywatelstwo polskie z mocy prawa przez urodzenie, po ojcu, na podstawie art. 9 w związku art. 8 ust. 1 ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Z akt sprawy wynika, że w dacie jego narodzin obywatelstwo polskie posiadał wyłącznie jego ojciec - J. M. S., zaś matka była obywatelką (...). Bezsporne jest także, że matka Strony nigdy nie nabyła obywatelstwa polskiego. Podobnie nie budzi wątpliwości, że J. M. S. i jego syn O. vel O. S. nabyli obywatelstwo polskie i posiadali je w dacie emigracji z Polski (ojciec w październiku 1958 r., zaś syn w kwietniu 1958 r.).

W tej sytuacji niezbędne było ustalenie czy później nie nastąpiły zdarzenia, które przerwały ciągłość posiadania obywatelstwa polskiego przez O. (O.) S. Zdaniem organu II instancji ojciec Strony uzyskał zezwolenie - uchwałą Rady Państwa (...) z (...) stycznia 1958 r. - na zmianę obywatelstwa polskiego na (...), albowiem zezwolenie takie uzyskał dziadek Wnioskodawcy, czego skutki rozciągały się na małoletniego wówczas ojca Wnioskodawcy. Z akt wynika, że J. M. S. (jako obywatel polski, po którym to obywatelstwo nabył jego syn O. vel O.) (...) sierpnia 1958 r. wystąpił z prośbą do Rady Państwa (...) o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na (...) dla niego i jego małoletnich dzieci, w związku z wyjazdem na stałe do państwa (...) oraz że obaj nabyli obywatelstwo (...) (ojciec (...) października 1958 r., zaś syn (...) kwietnia 1958 r.)

W ocenie organu dziadek Strony składając prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, która obejmowała również jego małoletniego wówczas syna - O. (O.), pozostającego pod jego władzą (...) (drugie z rodziców nie było obywatelem polskim), zainicjował procedurę

emigracyjną. Oświadczenie woli zawarte w tej prośbie zawierało deklarację opuszczenia terytorium Polski i udania się na stały pobyt do państwa (...). Tego rodzaju oświadczenia woli wypełniły dyspozycją pkt 1 uchwały Rady Państwa (...) Nr (...) z dnia (...) stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa (...). W ocenie organu oświadczenie to spowodowało, że prośba dziadka Strony nie wymagała wydania indywidualnej uchwały na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.

W ocenie organu w sprawie wyrażenia zgody na zmianę obywatelstwa nie było konieczne wydawanie przez Radę Państwa rozstrzygnięcia imiennie skierowanego do składającego wnioszek w tym przedmiocie. Wobec powyższego organ uznał, że O. vel O. S. uzyskał - uchwałą Rady Państwa (...) Nr (...) - zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na (...), albowiem zezwolenie takie uzyskał jego ojciec, czego skutki rozciągały się na małoletniego wówczas ojca Wnioskodawcy, gdyż pozostawał pod władzą rodzicielską swojego ojca podczas, gdy drugie z rodziców nie było obywatelem polskim. Ojciec Zainteresowanego spełnił zatem przesłanki utraty obywatelstwa polskiego określone w art. 11 ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim - tzn. nabył obywatelstwo (...) i uzyskał (poprzez jego ojca) zezwolenie właściwego organu na zmianę obywatelstwa polskiego na (...). Tym samym O. vel O. S. utracił obywatelstwo polskie, które uprzednio nabył przez urodzenie. Materiał zgromadzony w sprawie nie wskazuje także, iż ojciec Zainteresowanego w okresie późniejszym nabył ponownie obywatelstwo polskie w innym trybie i posiadał je w dacie narodzin Strony. To zaś oznacza to, że materiał dowodowy zgromadzony w sprawie nie potwierdza, że którekolwiek z rodziców Strony posiadało obywatelstwo polskie w dacie jego narodzin, a zatem nie nabył on tego obywatelstwa przez urodzenie na mocy przepisów ustawy z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim. Jednocześnie materiał dowodowy nie potwierdza późniejszego nabycia obywatelstwa polskiego przez Wnioskodawcę. Oznacza to, że A. S. nigdy nie nabył obywatelstwa polskiego i w konsekwencji nie posiada go obecnie. Skargę na powyższą decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie A. S.

Zaskarżonej decyzji zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez błędną jego wykładnię tj. naruszenie artykułu 11 ust. 1 i 2 ustawy oraz art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r.

Skarżący wniósł o:

- 1) uchylenie zaskarżonej decyzji w całości jako naruszających prawo;
- 2) zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu wskazał, że ojciec Skarżącego nie utracił skutecznie obywatelstwa polskiego. Zgodnie z art. 11 ww. ustawy obywatel polski traci obywatelstwo polskie jedynie wskutek łącznego spełnienia dwóch przesłanek: uzyskania zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa oraz nabycia obywatelstwa obcego. W niniejszej sprawie zasadniczą kwestią jest to, że uchwała Rady Państwa nie może być traktowana jako zezwolenie na zmianę obywatelstwa ojca Skarżącego, ponieważ nie jest aktem indywidualnym, skierowanym do tego właśnie adresata. Uchwała ta nie mogła zastąpić indywidualnego zezwolenia wymaganego na podstawie przepisów ustawy gdyż zarówno w ustawie, jak i w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej brak było podstaw prawnych do wydania tego typu uchwały przez Radę Państwa. W ocenie skarżącego decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych z (...) listopada 2018 r. została wydana z naruszeniem przepisów ustawy o obywatelstwie

polskim, ponieważ uchwała Rady Państwa nr (...) z (...) stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa (...) - nie stanowiła prawnie skutecznego zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do ojca Skarżącego.

Organ administracji publicznej w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie podtrzymując stanowisko zawarte w zaskarżonej decyzji.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych, określone przepisami m.in. art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2107) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, dalej w skrócie: 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.

Sąd, badając legalność zaskarżonej decyzji w oparciu o wyżej powołane przepisy i w granicach sprawy, nie będąc jednak związany - stosownie do art. 134 p.p.s.a. - zarzutami i wnioskami skargi, uwzględnił skargę, gdyż zaskarżona decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z (...) listopada 2018 r. narusza prawo w stopniu kwalifikującym ją do wyeliminowania z obrotu prawnego.

Skarżący ubiegając się o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego powołuje się na nabycie tego obywatelstwa po swoim ojcu, który z kolei nabył obywatelstwo polskie również po swoim ojcu.

Wyjaśnić należy, że obecnie obowiązująca ustawa o obywatelstwie polskim (z (...) kwietnia 2019 r.) stanowi, że obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie, jeżeli przynajmniej jedno z rodziców dziecka jest obywatelem polskim.

Zatem aby ocenić, czy A. S. jest obywatelem polskim, należy ustalić czy jego ojciec nie utracił obywatelstwa polskiego. W tym miejscu Sąd stwierdza, że organy prawidłowo przyjęły, że dla ustalenia podstawy nabycia lub utraty obywatelstwa polskiego właściwe są przepisy obowiązujące w chwili zdarzenia lub czynności, na skutek których nastąpiło nabycie lub utrata obywatelstwa polskiego.

Ojciec Skarżącego urodził się w 1953 r., zatem nabycie bądź utratę obywatelstwa polskiego przez ojca Skarżącego należy oceniać według ustawy z 1951 r. Nabycia obywatelstwa polskiego przez ojca Skarżącego jest w rozpoznanej sprawie bezsporne. Istotę sporu stanowi ustalenie przez organ, że ojciec Skarżącego utracił obywatelstwo polskie, wskutek wystąpienia dziadka Skarżącego o zgodę na wyjazd do (...) w sierpniu 1958 r.

Należy zatem zauważyć, że stosownie do art. 11 ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, mającej zastosowanie w stanie przedmiotowej sprawy, obywatel polski tracił obywatelstwo, jeżeli zostały spełnione łącznie dwie przesłanki: uzyskanie zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa polskiego oraz nabycie obywatelstwa obcego.

Zgodnie z treścią art. 11 i art. 13 ustawy z 1951 r., o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego ze skutkiem w postaci utraty obywatelstwa polskiego z chwilą nabycia obywatelstwa obcego orzekła Rada Państwa, przy czym zezwolenie było udzielane na

wniosek Prezesa Rady Ministrów.

Organy prawidłowo przyjęły, że aby móc rozważyć w chwili obecnej stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego przez skarżącego, należy ustalić czy skarżący uzyskał skuteczną zgodę na zmianę obywatelstwa polskiego na (...). Według organu taką zgodę stanowiła uchwała Rady Państwa Nr (...) z dnia (...) stycznia 1958 r., będąca generalnym aktem stosowania prawa, podjętym na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 powoływanej ustawy.

W ocenie Sądu, powyższa uchwała nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa wywołującego skutek w postaci utraty przez dziadka i ojca skarżącego obywatelstwa polskiego.

Zezwolenie, o którym mowa w ww. przepisach, ustawa traktowała jako akt stosowania prawa, rozumiany w ten sposób, że określony w ustawie organ (Rada Państwa) z powołaniem się na określoną w ustawie podstawę prawną, orzeka w sprawie określonych osób o zezwoleniu tym podmiotom na zmianę obywatelstwa polskiego. Regulacja nie wskazywała jednak w jakiej formie i w jakim trybie Rada Państwa rozpatrywała wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Podzielając pogląd prezentowany w doktrynie, jak i w orzecznictwie, Sąd stwierdza, że nie była to sprawa rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej, w postępowaniu regulowanym przepisami rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341, z późn. zm.), a później przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Zezwolenie na zmianę obywatelstwa nie było aktem normatywnym wykonawczym do aktu o randze ustawowej, albowiem ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. nie zawierała przepisu upoważniającego Radę Państwa do wydania aktu o tym charakterze. Było ono natomiast aktem stosowania prawa.

W doktrynie, na tle udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa prezentowane były rozbieżne poglądy. W jednych przyjmuje się, iż zezwolenia dotyczące zmiany obywatelstwa mają indywidualny charakter (por. Jagielski, Obywatelstwo polskie, Warszawa 1998, str. 123). Jego zwolennicy dopuszczają możliwość udzielenia generalnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa, w sytuacji 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). Drugi zaś nurt prezentuje stanowisko, według którego zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, jako przesłanka utraty tego obywatelstwa, musi mieć charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa (wyrok SN z 17 września 2001 r., III RN 56/01, OSNP 2002/13/299). Nurt ten uznaje, że orzeczenie winno zapaść w formie uchwały, Rada Państwa bowiem jako organ kolegialny nie mogła wydawać innych rozstrzygnięć, zwłaszcza że nie stosowano w jej działalności przepisów o postępowaniu administracyjnym.

Sąd jest zdania, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego mogło dotyczyć większej liczby osób, czyli takie zezwolenie mogła stanowić uchwała Rady Państwa Nr (...), o ile podania tych osób trafiły do Rady Państwa przed jej podjęciem. Nie mogła ona objąć swoim zakresem osób, które do daty jej podjęcia nie występowały z wnioskiem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, gdyż brak podstaw do przyjęcia, że akt tego rodzaju miał charakter generalnej zgody udzielanej na przyszłość. W tej materii Sąd podziela ocenę prawną wyrażoną w wyrokach NSA z: 27 października 2005 r., II OSK 965/05; 27 października 2005

r., II OSK 983/05; 14 października 2005 r., II OSK 267/05, 25 kwietnia 2008 r., II OSK 176/06, 24 stycznia 2018 r., II OSK 1931/17.

Mając na względzie powyższe wywody Sąd stwierdza, że organy w sposób wadliwy przyjęły, że zezwolenie wynikające z przedmiotowej uchwały dotyczyło również dziadka i ojca Skarżącego. W odnalezionych aktach archiwalnych znajduje się co prawda podanie dziadka Skarżącego z (...) sierpnia 1958 r., skierowane do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa dla niego i jego dzieci, to jednak niewątpliwie z uwagi na fakt, że uchwała (...) została podjęta w styczniu 1958 r., nie mogła ona obejmować osób, których wniosek został złożony w sierpniu 1958 r. Wobec zatem niewykazania przez organ w toku postępowania, iż dziadek Skarżącego uzyskał stosowne indywidualne 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 przyjęcia, że jego wstępni utracili obywatelstwo polskie, a w konsekwencji, iż Skarżący nie nabył go poprzez urodzenie. Przy ponownym rozpoznawaniu sprawy organ mając na względzie ocenę prawną i wskazania sformułowane w niniejszym orzeczeniu wyda rozstrzygnięcie odpowiadające prawu ustaleniom w zakresie stanu faktycznego sprawy.

W tym stanie rzeczy na podstawie art. 145 § 1 pkt 1a p.p.s.a. orzeczono jak sentencji wyroku. O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 i 205 ww. ustawy.