

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 21 września 2006 r.

IV SA/Wa 507/06

TEZA aktualna

Przepis art. 13 ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego (Dz. U. z 1920 r. Nr 7, poz. 44 ze zm.) wskazujący jedynie następstwa prawne utraty obywatelstwa przez mężczyznę, któremu przyznawano wówczas zwyczajowo szczególny status prawny, jako "głowie rodziny" w stosunku do innych jej członków, nie ogranicza możliwości zmiany obywatelstwa przez poszczególnych członków rodziny.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: 

Sędziowie WSA 

Protokolant: 

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 września 2006 r. sprawy ze skargi Avivy T. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 25 stycznia 2006 r. w przedmiocie odmowy wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego:

oddala skargę.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżoną decyzją z dnia 25 stycznia 2006 r. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, na

zasadzie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 13 września 2005 r. o odmowie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez p. Avivę T. (uprzednio Awiwę B.).

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, Prezes UdSRiC stwierdził, iż Aviva T. urodziła się 5 marca 1939 r. w R., jako obywatelka Polska. Jej ojciec zginął w czasie działań wojennych. Po wojnie wraz z matką zamieszkała w Wałbrzychu. W roku 1948 wyjechała z nią, w ramach emigracji do Izraela, gdzie przybyła na początku 1949 roku. W 1949 roku nabyła wraz z matką obywatelstwo tego kraju. Fakt nabycia obywatelstwa izraelskiego przez nią potwierdza m.in. kopia poświadczenia posiadania obywatelstwa izraelskiego wydana przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Państwa Izrael.

W związku z tym, w ocenie organu, zachodziły przesłanki utraty obywatelstwa, wskazane w art. 11 pkt 1 ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 7, poz. 44 ze zm.), w postaci nabycia obcego obywatelstwa. Ustawa z 1920 roku znajduje w sprawie zastosowanie z uwagi na czas wystąpienia zdarzeń rodzących skutki prawne. Utrata obywatelstwa uzasadniała odmowę stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego, na podstawie ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.).

Organ wskazał, iż art. 13 ustawy o obywatelstwie Państwa Polskiego z 1920 roku nie mógł być przeszkodą do utraty obywatelstwa przez p. Avivę T., bowiem wynikającą z niego zasadę utraty obywatelstwa przez żonę i dzieci osoby tracącej obywatelstwo, należy interpretować w rozpoznawanym przypadku (gdy ojciec nie żył) w ten sposób, iż utrata obywatelstwa córki związana jest z utratą obywatelstwa przez jej matkę.

W decyzji nie ustosunkowano się do zarzutu odwołania, iż faktycznie nabycie obywatelstwa przez p. Avivę T. nastąpiło pod rządami ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25), a więc w sprawie powinny być rozważone zawarte w niej przesłanki utraty obywatelstwa.

W skardze na decyzję Prezesa UdSRiC p. Aviva T. wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu I instancji. Wskazano, iż organ administracji mylnie przyjął, jakoby fakt pozostawiania małoletniej pod opieką (w tym przypadku matki) mógł mieć wpływ na utratę obywatelstwa. Dodatkowo w skardze podniesiono, iż prawo o obywatelstwie izraelskim zostało wprowadzone w 1952 roku. Stanowiło ono o nabyciu z mocy prawa obywatelstwa przez wszystkie osoby przebywające na terytorium Państwa Izrael bądź w chwili powstania państwa bądź przyjazdu na jego terytorium. Skarżąca nabyła więc obywatelstwo izraelskie w 1952 roku, z mocą wsteczną od dnia 10 stycznia 1949 r. Gdyby kwestia obywatelstwa była badana pod rządami ustawy o obywatelstwie z 1920 roku (w okresie gdy ona obowiązywała) nie byłoby przesłanek do stwierdzenia utraty obywatelstwa. Przesłanki utraty obywatelstwa powinny być badane według stanu prawnego na dzień wejścia w życie w Państwie Izraelskim przepisów o obywatelstwie z 1952 roku. W świetle obowiązującej na ten czas ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 roku nie spełnione były przesłanki utraty obywatelstwa.

W odpowiedzi na skargę Prezes UdSRiC wniósł o jej oddalenie podtrzymując stanowisko zawarte w

zaskarżonej decyzji. Odnosząc się do zarzutów skargi, iż nabycie obywatelstwa Państwa Izrael nastąpiło faktycznie w 1952 roku stwierdzono, iż kwestia oceny posiadania obywatelstwa jest suwerennym prawem każdego państwa. Skoro z odnośnego zaświadczenia kompetentnego urzędu państwa obcego wynika data nabycia obywatelstwa niemożliwe jest czynienie odmiennych ustaleń w tym zakresie przez Prezesa UdsRiC. W razie skutecznego podważenia faktów wynikających z zaświadczenia, możliwe będzie wznowienie postępowania w sprawie potwierdzenia obywatelstwa polskiego.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Sąd oddalił skargę, gdyż nie zasługuje ona na uwzględnienie, albowiem zaskarżone rozstrzygnięcie nie narusza prawa.

Organ orzekający w sprawie słusznie przyjął, iż dla oceny kwestii aktualnego posiadania obywatelstwa polskiego przez skarżącą należy się odwołać do regulacji normujących tę materię w okresie, gdy uzyskała ona obywatelstwo izraelskie.

Pojęcie obywatelstwa jest nierozzerwalnie związane z instytucją państwa. Państwo z kolei nie jest tworem abstrakcyjnym, którego istnienie można by uznać w sytuacji braku zbiorowości osób podlegających jego jurysdykcji i urzeczywistniających funkcjonowanie instytucji typowych dla państwa (w tym kompetencje władcze, aparat przymusu itp.). Istnienie państwa faktycznie uzależnione jest m.in. od istnienia zbiorowości osób uznających jego atrybuty. Osoby związane z państwem szczególną więzią w zakresie obowiązków na rzecz państwa (w tym m.in. obowiązek podatkowy, służby wojskowej, obowiązek lojalności) jak i uprawnione do świadczeń ze strony państwa (m.in. zapewnienie bezpieczeństwa, pomoc socjalna itp.) określane są mianem obywateli.

W świetle powyższych uwag należy zważyć, iż 29 listopada 1947 r. Organizacja Narodów Zjednoczonych przyjęła rezolucję nr 181 o przyszłym zarządzie Palestyny, w której zadeklarowano potrzebę utworzenia państwa dla osób narodowości żydowskiej. Z dniem 14 maja 1948 r. proklamowano Państwo Izrael na terytorium Erec Izrael (patrz ak. 11 Deklaracji Niepodległości - k. 22-23). Zostało ono uznane następnie przez społeczność międzynarodową. Krajami, które jako pierwsze uznały państwo Izrael były m.in. Polska, Związek Radziecki, Wielka Brytania, USA, Francja, Rumunia, Bułgaria, Argentyna, Włochy, Węgry, Australia, Portugalia, Hiszpania i Brazylia, co nastąpiło w dniach 16 i 17 maja 1948 r. Celem powstania państwa Izrael było m.in. utworzenie państwa, "które otworzyłoby swoje bramy szeroko dla każdego Żyda, a narodowi przydałoby status uznanego członka społeczności narodów" (patrz ak. 6 Deklaracji Niepodległości k. 22). Państwo to powstało na terenie etnicznie zamieszkiwanym przez ludność narodowości żydowskiej i arabskiej, przy czym początkowy okres istnienia Państwa Izraelskiego upływał pod znakiem walki tych społeczności na terytorium proklamowanego państwa. Konflikty zbrojne doprowadziły do opuszczenia jego terytorium przez setki tysięcy uchodźców narodowości arabskiej.

Można wnosić, iż powyższe uwarunkowania faktyczne wykluczały kompleksowe uregulowanie statusu przynależności państwowej wszystkich osób zamieszkujących terytorium proklamowanego Państwa Izrael, z chwilą jego powstania. Jak trafnie wskazano w skardze, kwestie te zostały unormowane w sposób pełniejszy dopiero ustawą - Prawo o obywatelstwie, uchwaloną przez Kneset dnia 1 kwietnia 1952 r. (opubl. w Sefer Ha-Chukkim nr 95, str. 146). Regulowała ona kompleksowo status obywatelstwa osób zamieszkujących teren istniejącego wówczas państwa (jeżeli chodzi o ludność narodowości arabskiej - patrz art. 3). Jednocześnie, już wcześniej prawodawstwo izraelskie regulowało status Żydów, mieszkańców terytorium Izraela, określając ich mianem "oleh". Ustawa uchwalona przez Kneset dnia 5 lipca 1950 roku - Prawo powrotu (opubl. w Sefer Ha-Chukkim nr 51, str. 159) wskazywała prawo przyjazdu każdego Żyda do Państwa Izrael, jako oleh (art. 1). Przyjazd miał następować na podstawie wizy oleh (art. 2), natomiast osoba, która wyrazi życzenie pozostania na stałe w Izraelu otrzymywała świadectwo oleh (art. 3). Status oleh został nadany także Żydom, którzy emigrowali do państwa przed wejściem w życie ustawy (art. 4), dotyczył więc także skarżącej z uwagi na termin jej przyjazdu (rok 1949). Trzeba więc skonstatować, iż status oleh obejmował faktycznie osoby, które przyjechały na terytorium dawnej Palestyny z zamiarem utworzenia państwa żydowskiego oraz osób, które przybyły po jego utworzeniu w celu osiedlenia się w nim. Osoby te miały faktycznie poczucie przynależności do wspólnoty tworzącej Państwo Izrael, którego granice przez długi czas nie były ustabilizowane. Ustawa Prawo o obywatelstwie z 1952 roku uwzględnia ten stan rzeczy wskazując, iż obywatelem w jej znaczeniu stają się osoby mające status oleh według ustawy Prawo o powrocie (art. 2). Ustawa uwzględniała w tym zakresie faktyczny stan rzeczy a więc faktyczną wcześniejszą przynależność państwową osób mających status oleh. Jedynie w przypadku osób narodowości arabskiej, zamieszkujących tereny dawnej Palestyny, można uznać, iż ustawa stworzyła fikcję prawną, przyjmując iż nabyli oni obywatelstwo z mocą wsteczną od dnia proklamowania Państwa Izraelskiego (art. 3).

Generalnie osoby przybywające na teren dawnej Palestyny, objęte statusem oleh, jak w przypadku matki skarżącej oraz pozostającej pod jej opieką córki, zamierzały pozostać w Izraelu na stałe, co w rozpatrywanym przypadku jest potwierdzone faktem opuszczenia Polski z dokumentem uprawniającym do jednokrotnego przekroczenia granicy. Także subiektywnie osoby te miały poczucie przynależności do zbiorowości osób tworzących Państwo Izrael. Istnienie tej zbiorowości decydowało o możliwości uznania przez społeczność międzynarodową instytucji Państwa Izraelskiego. Posiadanie swoich obywateli musiało być jednym z niezbędnych warunków uznawania jego istnienia, zwłaszcza gdy jego granice nie były ustabilizowane.

Uwzględniając, iż osoby narodowości żydowskiej, mające jednocześnie, w świetle ustawy Prawo powrotu status oleh były, do czasu kompleksowego uregulowania kwestii obywatelstwa, wyodrębnioną grupą osób stanowiącą o faktycznym istnieniu formy państwowej Izraela, trzeba stwierdzić, iż osoby muszą być uważane jednocześnie za obywateli tego państwa w świetle prawa publicznego. Przyjęcie odmiennej interpretacji prawnej prowadziłoby do absurda wniosku, iż w okresie od proklamowania powstania

Państwa Izrael (od 1948 roku) do uchwalenia ustawy Prawo o obywatelstwie (1952) państwo to było tworem abstrakcyjnym, nie mającym jednego z podstawowych atrybutów państwa - swoich obywateli.

W rozpoznawanej sprawie, ze znajdującego się w aktach sprawy zaświadczenia z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Izraela wynika, iż status skarżącej, jako obywatela Państwa Izraelskiego, wynika z wjazdu na jego teren, po proklamowaniu powstania państwa, ze statusem oleh (powołanie na art. 2 sek. B pkt 2 ustawy Prawo o obywatelstwie). Okoliczność ta, w przeciwieństwie do podnoszenia innej daty nabycia obywatelstwa, nie była kwestionowana w toku postępowania. W tej sytuacji, nawet gdyby termin wskazany w zaświadczeniu (data powrotu) nie był miarodajny wobec braku wcześniejszych uregulowań formalnoprawnych, jako najpóźniejszy termin nabycia obywatelstwa przez skarżącą należałoby przyjąć wejście w życie ustawy Prawo powrotu, ustanawiającej status oleh (rok 1950), co nastąpiło niewątpliwie przed wejściem w życie ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 roku.

Trzeba przy tym zauważyć, iż nietrafny jest pogląd wyrażany w odpowiedzi na skargę przez Prezesa UdSRiC, jakoby w sprawie ustalenia terminu nabycia obywatelstwa decydujące znaczenie mogła odgrywać wyłącznie treść zaświadczenia pochodzącego z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Państwa Izrael. Bowiem, nawet w przypadku zaświadczeń wystawionych przez polskie organy władzy publicznej, ich treść korzysta wyłącznie z domniemania prawdziwości zawartych w nich faktów (art. 76 § 1 k.p.a.). W przypadkach uzasadnionych wątpliwości dopuszcza się przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego (art. 76 § 3 k.p.a.). Można zauważyć, iż skarżąca już w odwołaniu kwestionowała możliwość wyciągania wniosków z treści zaświadczenia z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Państwa Izrael, co do ustalenia faktycznej daty nabycia przez nią obywatelstwa izraelskiego. Organ nie ustosunkował się do tych kwestii, co stanowi uchybienie wymaganiom art. 107 § 3 w zw. z art. 140 k.p.a., co Sąd podnosi z urzędu. Wskazane naruszenie przepisów postępowania nie miało jednak wpływu na wynik sprawy, skoro w istocie wskazano na konieczność zastosowania w sprawie właściwych regulacji normatywnych, to jest ustawy o obywatelstwie Państwa Polskiego z 1920 roku.

W świetle powyższej ustawy, na mocy art. 11 pkt 1, który ma w tej sprawie zastosowanie, utrata obywatelstwa następowała w przypadku nabycia obywatelstwa państwa obcego (w sprawie nie miał zastosowania wyjątek wskazany w art. 11 in fine), co jak wskazano w sprawie nastąpiło w okresie obowiązywania przepisu. Bezzasadnie w rozpatrywanej sprawie strony odwołują się do treści art. 13 tej samej ustawy. Przepis ten, wskazujący jedynie następstwa prawne utraty obywatelstwa przez mężczyznę, któremu przyznawano wówczas zwyczajowo szczególny status prawny, jako "głowie rodziny" w stosunku do innych jej członków, nie ogranicza wprost, w świetle jego dosłownego brzmienia, możliwości zmiany obywatelstwa przez poszczególnych członków rodziny. Dodatkowo, nawet gdyby przyjąć, iż obejmował on swoją treścią normatywną kwestię możliwości zmiany obywatelstwa członków rodziny wobec braku zmian statusu państwowego "głowy rodziny", wykluczone jest zastosowanie normy, gdy w określonej rodzinie ojciec nie żył w chwili, gdy miałyby nastąpić zmiana obywatelstwa wdowy po nim lub osieroconych dzieci.

Przeciwna interpretacja prowadziłaby do absurdalnego wniosku, iż w sytuacji śmierci mężczyzny, będącego "głową rodziny", nie może nigdy nastąpić zmiana obywatelstwa jego dawnej żony, będącej już wyłącznie wdową (chyba, że wyjdzie powtórnie za mąż), a także dzieci - do osiągnięcia pełnoletności. Wniosek taki nie wynika ani z samej treści przepisu, ani nie wydaje się zasadny, jako wynik interpretacji w poszukiwaniu intencji racjonalnego prawodawcy.

Wobec powyższego zawarte w zaskarżonej decyzji rozważania dotyczące znaczenia statusu państwowego matki skarżącej dla możliwości zmiany przez nią obywatelstwa są bezzasadne, gdyż kwestia ta nie ma żadnego znaczenia wobec treści art. 13 ustawy. Wadliwość decyzji w tym zakresie stanowi uchybienie wymaganiom art. 107 § 1 i 3 k.p.a., co do właściwego uzasadnienia prawnego decyzji, nie ma to jednak wpływu na wynik sprawy, skoro ostatecznie organy uznały, iż treść normatywna art. 13 nie stoi na przeszkodzie przyjęciu nabycia przez skarżącą obywatelstwa Państwa Izrael pod rządami ustawy o obywatelstwie Państwa Polskiego z 1920 r.

Jak wcześniej wskazano uchybieniem był także brak wyjaśnienia w zaskarżonej decyzji właściwych przesłanek prawnych, jakie zdecydowały o utracie obywatelstwa przez skarżącą pod rządami ustawy o obywatelstwie Państwa Polskiego z 1920 roku, wobec podniesienia w odwołaniu, iż w sprawie powinna znaleźć zastosowanie ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 roku. Jednak wszystkie okoliczności faktyczne sprawy, istotne z punktu widzenia zakresu orzekania przez organ administracji, zostały wyjaśnione w sposób właściwy. Wobec tego Sąd ocenił legalność rozstrzygnięcia na gruncie obowiązujących regulacji normatywnych. W ich świetle, jak wcześniej wywiedziono, orzeczenie o odmowie potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego dla skarżącej było trafne. W sprawie nie naruszono przepisów postępowania, w takim zakresie, żeby mogło to mieć wpływ na jej wynik, ani przepisów prawa materialnego, tak aby miało to wpływ na jej wynik. W tej sytuacji a contrario do treści art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) stwierdzone naruszenia prawa nie mogły prowadzić do uchylenia zaskarżonej decyzji.

Z przytoczonych wyżej przyczyn Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.