

19. Sprawy z zakresu ewidencji ludności, obywatelstwa i paszportów.

Przedmiotem sądowej kontroli w tej grupie spraw były głównie decyzje wydane w oparciu o przepisy: ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2006 r., Nr 139, poz. 993 ze zm.), ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25), ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r., Nr 28, poz. 353 ze zm.), ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o paszportach (Dz. U. Nr 2, poz. 9 ze zm.) uchylonej ustawą z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (Dz. U. Nr 143, poz. 1027).

19.1. Ewidencja ludności

Sprawy te stanowiły dość liczną grupę, przy czym należy zaznaczyć, że ich przedmiotem były przede wszystkim decyzje związane z obowiązkiem meldunkowym, i że w większości przypadków skargi były oddalane. Skarżący, kwestionując rozstrzygnięcia organów meldunkowych, podnosili najczęściej, że opuszczenie przez nich miejsca zameldowania nie miało charakteru dobrowolnego lub miało charakter czasowy. Oddalając skargi, Sąd wielokrotnie podkreślał, że jedyną przesłanką wymeldowania z miejsca pobytu stałego jest opuszczenie dotychczasowego miejsca pobytu przez osobę, której dotyczy postępowanie i niedopełnienie przez nią obowiązku wymeldowania (m. in. wyrok z dnia 6 września 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 2280/06**, wyrok z dnia 13 lutego 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 2416/06**, wyrok z dnia 16 maja 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 397/07**. Przyjmowano również, w nawiązaniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r. (sygn. akt K 20/01), orzekającego o niezgodności przepisu art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych z przepisem art. 52 ust. 1 i art. 83 w zw. z art. 2 Konstytucji RP, że do zameldowania na pobyt stały nie jest wymagane potwierdzenie uprawnienia do przebywania w lokalu (m.in. wyrok z dnia 17 kwietnia 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 2277/06**).

Wart uwagi jest również wyrok z dnia 14 marca 2007 r., wydany w sprawie o **sygn. akt IV SA/Wa 255/07**, w którym Sąd, uchylając zaskarżoną decyzję, stanął na

stanowisku, iż interes prawny po stronie podmiotu, który występuje z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie wymeldowania innej osoby może wynikać chociażby z przysługującego mu roszczenia o zawarcie umowy przenoszącej własność bądź z faktu zasiedzenia.

W wyroku z dnia 20 czerwca 2007 r. o **sygn. akt VIII SA/Wa 336/07** (6050) – orzeczenie prawomocne - Sąd podtrzymał dotychczasową linię orzecniczą w sprawach o wymeldowanie z pobytu stałego. Dokonując interpretacji art. 15 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (t. j.: Dz. U. z 2001 r. Nr 87, poz. 960 ze zm.), Sąd zważył, iż pobyt stały w danym lokalu oznacza zamieszkiwanie w danej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego lub długotrwałego przebywania, z wolą koncentracji w danym miejscu swoich spraw życiowych, w tym założenia ośrodka osobistych i majątkowych interesów. W ocenie Sądu, miejscem stałego pobytu jest więc miejsce, w którym dana osoba realizuje swoje podstawowe funkcje życiowe - mieszka, nocuje, spożywa posiłki, wypoczywa, przechowuje rzeczy niezbędne do codziennego funkcjonowania, oraz w pobliżu którego stara się koncentrować swoje miejsce nauki, pracy, robienia zakupów, korzystania z usług, opieki medycznej. O opuszczeniu lokalu zaś można mówić wówczas, gdy całokształt zachowań zameldowanego będzie wskazywał na to, iż lokal, w którym był zameldowany przestał być miejscem koncentracji jego interesów życiowych. Zdaniem Sądu, ustalenie powyższego stanu faktycznego uzasadnia decyzję o wymeldowaniu niezależnie od tytułu prawnego osoby wymeldowanej z lokalu.

W wyroku z dnia 30 maja 2007 r. o **sygn. akt VIII SA/Wa 299/07** (6059) – orzeczenie prawomocne - przedmiotem rozważań Sądu były przepisy dotyczące udostępniania osobom fizycznym danych osobowych na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (t. j.: Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.). Sąd wyraził pogląd, iż podstawą udostępnienia danych jest uwiarygodnienie interesu faktycznego w otrzymaniu danych i zgoda osoby, której dane dotyczą (art. 44 h ust. 2 pkt 4 ustawy) lub wykazanie interesu prawnego w udostępnieniu danych (art. 44 h ust. 2 pkt 2 ustawy). Zdaniem Sądu, pominięcie w toku postępowania rozważenia przez organ odwoławczy istnienia po stronie skarżącego interesu prawnego, pomimo podniesienia przez niego w odwołaniu

zarzutów w tym zakresie i skupienie się jedynie na badaniu istnienia interesu prawnego, stanowi naruszenie zasad postępowania administracyjnego, zawartych w art. 7,77 i 80 K.p.a.

Jednocześnie Sąd wyjaśnił pojęcie interesu prawnego, podnosząc, iż z kręgu przepisów prawa, które należy brać pod uwagę ustalając dopuszczalność przetwarzania danych osobowych, nie należy wyłączać przepisów kodeksu cywilnego, bowiem dopuszczalność dokonania tej oceny nie oznacza, iż mamy do czynienia z wkraczaniem organu administracji w sferę uprawnień sądów powszechnych.

Sąd zwrócił również uwagę, iż w toku postępowania, rozpoznając wniosek o udostępnienie danych osobowych organ umieścił w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania dane osób, o udostępnienie których wnioskował skarżący, co skutkuje tym, iż wnioskodawca z łatwością mógł się z nimi zapoznać, gdyż ma prawo wglądu do akt sprawy zgodnie z art. 74 i 75 K.p.a.

19.2. Obywatelstwo

W tej kategorii spraw kluczowym zagadnieniem, podobnie jak w latach poprzednich, była kwestia wykładni przepisów art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25) oraz art. 13 ust. 1 w zw. z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (t. j.: Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.), regulujących kwestię zmiany obywatelstwa polskiego, pociągającą za sobą jego utratę. W orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego reprezentowane były różne stanowiska.

W wyroku z dnia 2 sierpnia 2007 r., wydanym w sprawie o **sygn. akt IV SA/Wa 879/07**, Sąd, podzielając pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 września 2001 r. (sygn. III RN 56/01, OSNP 2002/13/299), stwierdził, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, jako przesłanka utraty obywatelstwa, musiało mieć charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa. Aktu tego nie zastępowała generalna uchwała Rady Państwa PRL 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 nie może zostać uznana za akt normatywny, gdyż upoważnienie do

wydania takiego aktu nie wynikało ani z Konstytucji, ani też z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, bowiem w ocenie Sądu przepis ten nie zawiera upoważnienia dla Rady Państwa do wydania normatywnego aktu wykonawczego do ustawy.

W większości wyroków (m. in. w wyroku z dnia 1 lutego 2007 r. o **sygn. akt IV SA/Wa 2397/06**) Sąd podzielał pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 2005 r. (sygn. akt OSK 167/05 ONSA i WSA z. 6, poz. 66), zgodnie z którym uchwała Nr 5/58 Rady Państwa nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego wystąpiły po jej podjęciu. Zajmując takie stanowisko, podnoszono, że nie można mówić o udzieleniu zezwolenia na zmianę obywatelstwa osobie, która o takie zezwolenie nie występowała. Podkreślano, że art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25) określa kolejność zdarzeń poprzedzających orzeczenie Rady Państwa w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa określonej osoby, i że kolejności tej odwrócić nie można, gdyż naruszałoby to wymagania wprowadzone przez ustawę, od których spełnienia zależy utrata obywatelstwa polskiego. Ustawa wymaga bowiem najpierw złożenia podania przez zainteresowaną osobę do właściwego organu, następnie przedstawienia wniosku przez właściwego ministra i dopiero wówczas Rada Państwa mogła orzec w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa określonej osoby.

Odmienne stanowisko zajął Sąd w wyroku z dnia 23 stycznia 2007 r., wydanym w sprawie o **sygn. akt IV SA/Wa 2157/06**, przyjmując, że uchwała Rady Państwa Nr 5/58 stanowiła generalny akt stosowania prawa, wydany przez ten organ, w zakresie przysługujących mu kompetencji. Akt ten stanowił generalne, pod względem podmiotowym, zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego przez osoby, które opuszczały Polskę, w celu wyjazdu na stałe do Izraela, o ile wyraziły one chęć zmiany obywatelstwa. Sąd podniósł również, że rozważając zakres skutków prawnych, które zaszły w następstwie cyt. uchwały Rady Państwa, nie można posługiwać się wprost standardami państwa praworządnego i stosowanymi obecnie standardami dokonywania wykładni przepisów. Przyjęcie takiego wyłącznie kryterium interpretacyjnego prowadziłoby bowiem do wniosku, że jeśli nie cała, to znaczna część przepisów tworzących ówczesny porządek prawny była *de iure* bezprawiem,

którego to wniosku nie sposób dzisiaj akceptować. Chodzi bowiem o ocenę skutków stanów prawnych, które nastąpiły ówczas wskutek występujących wówczas zdarzeń. Nie chodzi natomiast o ocenę, jakie skutki prawne wywołałoby funkcjonowanie uchwały obecnie.

Wśród spraw rozstrzygniętych w oparciu o ustawę z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, na uwagę zasługuje wyrok z dnia 20 lutego 2007 r., wydany w sprawie o **sygn. akt IV SA/Wa 2360/06**. W sprawie tej Sąd zajął stanowisko, że we wskazanej ustawie brak było podstaw do wydania przez Radę Państwa uchwały regulującej kwestie utraty obywatelstwa polskiego w sposób odmienny od trybu ustawowego. Do wydania przez Radę Państwa uchwały Nr 5/58 brak było podstaw prawnych również w Konstytucji z 1952 r. Nawet gdyby przyjąć, że uchwała ta mogła zostać podjęta w ramach generalnych konstytucyjnych kompetencji Rady Państwa, to nie mogła ona zmieniać - jako akt normatywny niższego rzędu - bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy o obywatelstwie polskim, precyzyjnie określających tryb postępowania przy zmianie obywatelstwa polskiego na obce, pociągającej za sobą utratę obywatelstwa polskiego. Sąd podkreślił również, że jeżeli nawet przyjąć, że uchwała ta została wydana jako akt wykonawczy, powołując się na ustawowe upoważnienie, zawarte w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r., to utraciła moc z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, wobec braku innych uregulowań zawartych w przepisach przejściowych do tej ustawy. A zatem w stosunku do osób, które wyjeżdżały do Państwa Izrael po dacie wejścia w życie ustawy z dnia 1962 r. brak jest podstaw do przyjęcia, że uzyskały one zgodę Rady Państwa na taki wyjazd, w rozumieniu przepisu art. 13 ust. 1 i 2 tej ustawy.

19.3 Paszporty

W sprawach, w których rozstrzygnięcie organów administracji oparte było o treść przepisów ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o paszportach (Dz. U. z 1991 r., Nr 2, poz. 5 ze zm.), wpływ skarg był znikomy. Wart odnotowania jest jedynie wyrok z dnia 6 lipca 2007 r., wydany w sprawie o **sygn. akt IV SA/Wa 745/07**, w której Sąd, stwierdzając nieważność decyzji I i II instancji ze względu na wydanie decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości, podniósł, że uzyskanie paszportu nie

następuje z mocy samego prawa, lecz dopiero w wyniku konkretyzacji normy prawnej. Samo wydanie paszportu osobie wnioskującej o niego jest czynnością materialno-techniczną, ale czynność ta poprzedzona jest rozstrzygnięciem przez organ paszportowy, czy osoba ubiegająca się o wydanie paszportu spełnia wszystkie określone wymagania ustawowe do jego otrzymania. W przypadku pozytywnego rozstrzygnięcia dla ubiegającego się o paszport, organ paszportowy, wydając decyzję, konkretnie określa egzemplarz paszportu, jaki ma być wydany wnioskodawcy, wpisując jego serię i numer, datę jego wystawienia i datę ważności. Takie działania organu autorytatywnie konkretyzują sytuację prawną podmiotu i noszą wszelkie znamiona procesu wydania decyzji. To natomiast, że sprawa o wydanie paszportu jest rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej, nie musi, w ocenie Sądu, oznaczać, że wydanie paszportu wymaga wydania decyzji administracyjnej pisemnej, zawierającej wszystkie elementy określone w art. 107 § 1 K.p.a., która zostanie doręczona stronie na piśmie. W przypadku pozytywnego załatwienia wniosku o wydanie paszportu interes strony przemawia za załatwieniem sprawy ustanie i ani ustawa z dnia 29 listopada 1990 o paszportach, ani inny przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Ponadto, powołując aprobowaną glosę Ewy Łętowskiej do wyroku NSA z dnia 6 września 2001 r. sygn. akt V SAB 315/00 (Lex Nr 50111), Sąd stwierdził, że w przypadku pozytywnej decyzji paszportowej czynność materialno-techniczna wydania dokumentu paszportowego stanowi jednocześnie doręczenie w szczególny sposób pozytywnej decyzji paszportowej.