

IV SA/Wa 491/05 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 209929

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 16 sierpnia 2005 r.

IV SA/Wa 491/05

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Asesor WSA Wanda Zielińska-Baran.

Sędziowie WSA: Krystyna Napiórkowska, Asesor Tomasz Wykowski.

Protokolant: Julia Dobrzańska.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16.08.2005 r. przy udziale (...) sprawy ze skargi Adam H. (...) na decyzję (postanowienie) Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 20 stycznia 2005 r. w przedmiocie Odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego Publikacja orzeczenia odroczone z dnia 3 sierpnia 2005 r.

Oddalono skargę.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżoną decyzją z dnia 20 stycznia 2005 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 15 października 2004 r., odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Adama H. (poprzednio Adama H.).

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Prezes UdSRiC stwierdził, iż odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Adama H. wynika z faktu, iż wyżej wymieniony utracił to obywatelstwo na podstawie art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25). W sprawie ustalono, iż Adam H. w roku 1958 wyjechał na stałe do Izraela wraz z rodzicami. Przed wyjazdem, w dniu 9 kwietnia 1958 r. rodzice wnioskodawcy wystąpili z podaniem do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie - dla siebie oraz małoletniego wówczas Adama H. Państwo Jonas i Ludwika H. wraz z dziećmi, w tym z małoletnim Adamem wyjechali do Izraela na podstawie dokumentów podróży serii DA o nr 572, 573 i 574. Podstawą wydania dokumentu była Uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael. W decyzji stwierdzono, iż Adam H. po przyjeździe do Izraela nabył w dniu 22 czerwca 1958 r. obywatelstwo izraelskie i legitymuje się paszportem tego kraju. W związku z tym, w ocenie organu, zachodziły przesłanki utraty obywatelstwa, o których mowa w art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r.

W skardze na decyzję Prezesa UdSRiC Adam H. wniósł o uchylenie decyzji obu instancji.

Wskazał, iż zostały one wydane z naruszeniem prawa poprzez przyjęcie, iż skarżący uzyskał zgodę na zmianę obywatelstwa wymaganą na mocy art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 roku. Skarżący odwołał się do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2001 r. sygn. III RN 56/01 (opubl. OSNP z 2002 nr 13 poz. 299), w którym wyrażony został pogląd, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego jako przesłanka utraty obywatelstwa na podstawie art. 13 ust. 1 w związku z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 10, poz. 49 ze zm.; obecnie jednolity tekst: Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.) musiało mieć charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa, którego nie zastępowała generalna uchwała Rady Państwa. Skarżący podniósł, iż wprawdzie przywołany wyrok odnosi się do ustawy o obywatelstwie późniejszej w stosunku do tej, która dotyczy jego sprawy, niemniej z racji identycznego uregulowania w obu tych ustawach kwestii udzielania przez Radę Państwa zgody na zmianę obywatelstwa, stanowisko SN znajduje zastosowanie także do ustawy o obywatelstwie z 1951 r. Dodatkowo skarżący wskazał, iż Uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. nie została opublikowana - nie mogła więc stanowić źródła prawa powszechnie obowiązującego.

W odpowiedzi na skargę Prezes UdSRiC wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zawarte w zaskarżonej decyzji.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skargę należało oddalić, gdyż nie zasługuje ona na uwzględnienie, albowiem zaskarżone rozstrzygnięcie nie narusza prawa.

Organy orzekające w sprawie, na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 w aktualnym brzmieniu, stwierdziły, iż skarżący był obywatelem Polski lecz na mocy przepisów ustawy poprzednio obowiązującej nastąpiła utrata przez niego obywatelstwa, w związku z nabyciem obywatelstwa izraelskiego. Prowadziło to do odmowy stwierdzenia przez te organy, iż skarżący posiada obywatelstwo polskie. Warunkiem utraty obywatelstwa, w świetle ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., w brzmieniu obowiązującym w czasie wyjazdu skarżącego z Polski, było łączne spełnienie dwu warunków: wydanie wymaganego zezwolenia przez Radę Państwa oraz uzyskanie obywatelstwa obcego (art. 11 ust. 1 i 5). Jak wynika z zebranego i właściwie ocenionego przez organy administracji materiału dowodowego spełniona została pierwsza z przesłanek utraty obywatelstwa. W aktach administracyjnych sprawy znajdują się wnioski rodziców skarżącego z dnia 9 kwietnia 1958 r. (k. 39 akt administracyjnych) do Rady Państwa o wyrażenie dla nich oraz dla ich dzieci zgody na zmianę obywatelstwa. Skarżący objęty był generalnym zezwoleniem Rady Państwa na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael (uchwała nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r.). Organ administracji ustalił także, iż skarżący nabył obywatelstwo izraelskie. Potwierdza to zawarta w aktach sprawy kopia zaświadczenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Izraela oraz kopia paszportu skarżącego. Okoliczności tej skarżący nigdy nie kwestionował.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, w ocenie Sądu, organ orzekający w sprawie prawidłowo przyjął, iż wystąpiły obie przesłanki utraty obywatelstwa polskiego, o których mowa w art. 11 ust. 1 i 5 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 roku, co musiało prowadzić

do odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego.

Nietrafne są wywody skargi, jakoby w sprawie Adama H. nie był spełniony warunek utraty obywatelstwa, jakim było uzyskanie zezwolenia właściwego organu - wówczas Rady Państwa. W ocenie Sądu, analizując zakres skutków prawnych uchwały Rady Państwa z 1958 r., w szczególności, czy można uznać, iż stanowiła ona skuteczne zezwolenie na zmianę obywatelstwa, nie można obecnych standardów stosowania prawa odnosić do okresu, w którym system prawny ukształtowany był według odmiennych zasad. Przeciwno przenoszeniu obecnych standardów przemawia przede wszystkim to, iż ocenie ma podlegać uzyskanie konkretnego uprawnienia, jakim była możliwość zmiany obywatelstwa, z czym, w konkretnych przypadkach, łączyła się możliwość wyjazdu z Polski (uzyskanie dokumentu podróży). Osoba składająca wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, nie mogła mieć wątpliwości, iż uzyskanie dokumentu podróży jest związane właśnie z uzyskaniem zgody na zmianę obywatelstwa, przy czym bez znaczenia z jej perspektywy było, czy zgoda ta została wyrażona aktem indywidualnym czy też generalnym (dotyczącym określonej grupy osób). Dokonując obecnie wykładni obowiązujących wcześniej regulacji trzeba więc wziąć pod uwagę, iż akt prawny, którego zakres skuteczności jest kwestionowany w skardze, stanowił źródło konkretnych uprawnień dla obywateli, gdyż tworzył w ówczesnych realiach jedyną możliwość opuszczenia Polski. Niezależnie od oceny całokształtu systemu prawnego, który tworzył bezzasadne, z punktu widzenia współczesnych standardów wolności obywatelskich, bariery w zakresie możliwości opuszczenia Polski, jest istotne, iż uchwała Rady Państwa stanowiła źródło uprawnienia dla repatriantów, jako wyjątek od faktycznego ograniczenia możliwości migracji innych obywateli przez granice.

Uwzględniając powyższe okoliczności, przed oceną skutków prawnych funkcjonowania w obrocie prawnym uchwały w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa, trzeba zauważyć najpierw, iż właściwej rangi akty normatywne, obowiązujące na dzień wydania uchwały Rady Państwa nr 5/58, stosunkowo skąpo i lakonicznie regulowały zasady funkcjonowania tego organu władzy państwowej. W świetle doktryny Rada Państwa była samodzielnym, naczelnym organem władzy państwowej i podlegała w całej swojej działalności Sejmowi. Jej działalność opierała się na zasadzie kolegialności. Sposób działania Rady Państwa określony był w regulaminie, który był uchwalany po każdorazowym wyborze nowej Rady (tak samo J. Stembrowicz "Rada Państwa w systemie organów PRL", Warszawa 1968).

Z samej Konstytucji z 1952 r. wynikało, iż Rada Państwa wykonywała m.in. funkcje przekazane jej z mocy ustaw oraz działała na zasadzie kolegialności (art. 25 ust. 1 pkt 11 i ust. 3). Z mocy ustawy Rada Państwa zaliczona była do naczelných organów władzy państwowej (rozdział 3 Konstytucji) nie zaś do organów administracji (rozdział 4). Z kolei obowiązująca wówczas ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 roku dopuszczała nabycie obcego obywatelstwa jedynie po uzyskaniu zezwolenia władzy polskiej oraz wskazuje Radę Państwa, jako właściwą do orzekania w tym przedmiocie (art. 11 ust. 1 i art. 13). Wskazane wyżej przepisy nie stanowiły jednak jednoznacznie, iż orzeczenie dotyczące zezwolenia musi mieć charakter aktu indywidualnego, w szczególności stanowić decyzję administracyjną w rozumieniu wówczas obowiązującej ustawy o postępowaniu administracyjnym. Sąd orzekający w niniejszej sprawie w pełni podziela natomiast stanowisko wyrażone w kwestii

form prawnych wydawania przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa, wyrażone w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 1985 r. sygn. III SA. 404/85 (opubl. ONSA z 1985 nr 1, poz. 23), w którym stwierdzono, iż przepisy postępowania administracyjnego nie miały zastosowania przed organami władzy państwowej, do których należy Rada Państwa.

Wobec powyższych uwarunkowań Sąd uznał za trafne stanowisko, prezentowane w odpowiedzi na skargę, iż uchwała nr 5/58 stanowiła *sui generis* "generalny akt stosowania prawa" wydany przez Radę Państwa w zakresie przysługujących jej kompetencji. Akt ten stanowił generalne, pod względem podmiotowym, zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego przez osoby, które opuszczały Polskę, jako repatrianci, o ile wyraziły one chęć zmiany obywatelstwa. Ponieważ akt ten był źródłem uzyskania określonych uprawnień, stosowanie wykładni zawężającej kompetencje Rady Państwa odnośnie wywoływanych przez niego skutków prawnych, a zwłaszcza odnoszenie do niego obecnie przyjętych standardów praworządnego funkcjonowania organów państwowych byłoby bezzasadne. Oceniając zakres skutków wywołanych aktem prawnym (tu uchwałą) trzeba odnieść się do systemu prawnego istniejącego w okresie wydania tego aktu oraz jego funkcjonowania w obrocie prawnym. Trzeba także uwzględnić m.in. szeroki zakres skutków, jakie faktycznie wywołał określony akt. Do bezpośrednich skutków funkcjonowania uchwały w obrocie prawnym można zaliczyć faktyczną możliwość wyjazdu setek tysięcy osób. Z niekwestionowanego wcześniej faktu utraty obywatelstwa polskiego wynikały z kolei inne skutki prawne, których zniweczenie, w związku z przyjęciem interpretacji, iż uchwała 5/58 w zakresie wyrażenia zezwolenia nie była skuteczna, nie musi być w interesie dużej części repatriantów, którzy wyjechali z Polski. Trzeba mieć na uwadze, że z posiadaniem obywatelstwa związany jest równocześnie szereg powinności (patrz w szczególności art. 82-86 Konstytucji RP - m.in. obowiązek wierności RP, obowiązek służby wojskowej, obowiązek ponoszenia świadczeń i ciężarów publicznych). Przyjęcie koncepcji utrzymania posiadania obywatelstwa polskiego, pomimo wyjazdu na stałe do obcego państwa (zarówno do Izraela jak i innych krajów, do których mogli w praktyce przenieść się repatrianci), może zdestabilizować ich aktualny status prawny, jako obywateli obcego państwa. Jako bowiem osoby posiadające podwójne obywatelstwo mogą podlegać innym reżimom prawnym państwa obcego. Z kolei przyjęcie, iż uchwała nie wywarła skutków prawnych, jako przesłanka utraty obywatelstwa wyłącznie w stosunku do osób, które obecnie zakwestionują jej skuteczność byłaby, w ocenie Sądu, nie do pogodzenia ze współczesnymi standardami państwa praworządnego, zwłaszcza zważywszy na wynikający stąd stan niepewności prawa (statusu prawnego setek tysięcy osób).

Nietrafny jest zarzut skargi, iż uchwała nr 5/58 nie mogła być źródłem prawa (wywoływać skutków prawnych), jako akt niepublikowany. Ponieważ, jak wskazano, w zakresie w jakim uchwała wyrażała zezwolenie na zmianę obywatelstwa, stanowiła ona szczególny "akt stosowania prawa" nie zaś akt normatywny, w ocenie Sądu, w sprawie nie ma podstawowego znaczenia dla oceny jego skuteczności fakt, iż akt ten był niepublikowany, jeżeli uwzględnić brak wynikającego z ówczesnych przepisów szczególnych obowiązku publikacji takich aktów. Ustawa z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" (Dz. U. Nr 58,

poz. 524, ze zm.) w art. 2 ust. 1 wyrażała możliwość ogłaszania uchwał Rady Państwa w "Monitorze Polskim". Jednocześnie jednak ust. 2 tego artykułu określił, iż publikacja uchwał następuje jedynie, gdy jest to przewidziane w obowiązującym przepisie lub ogłaszanym akcie prawnym albo gdy uzna ją za zasadne Rada Państwa.

Okoliczność braku publikacji aktu jest także o tyle bez znaczenia, iż akt ten kreował zasadniczo uprawnienia po stronie osób objętych zezwoleniem (repatriantów). Oceniając skuteczność kwestionowanej uchwały, jako źródła prawa, należy uwzględnić także, iż wywołała ona w praktyce określone skutki prawne (uzyskanie dokumentów podróży oraz opuszczenie kraju przez setki tysięcy osób).

Uznając, iż uchwała Rady Państwa nr 5/58 stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa w rozumieniu art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Sąd nie ocenił czy funkcjonujący wówczas system, w ramach którego faktyczna możliwość przesiedlenia a nawet wyjazdu do wielu krajów, była uzależniana od wystąpienia z wnioskiem o zmianę obywatelstwa, zasługuje na aprobatę i czy sytuacja ta nie prowadziła do składania wniosków o zmianę obywatelstwa pod presją konieczności czy chęci opuszczenia kraju.

Kwestie te pozostają bez wpływu na rozważane zagadnienie, które sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy zawsze było potrzebne wydanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa w drodze aktu indywidualnego, skierowanego do zindywidualizowanego adresata. W ocenie Sądu, także funkcjonowanie systemu wyrażania zezwoleń indywidualnych nie zapewniłoby w państwie autorytarnym skuteczniejszej ochrony praw obywatelskich w zakresie swobody utrzymania obywatelstwa polskiego. W przypadku bowiem obu systemów wystąpienie skutków prawnych polegających na utracie obywatelstwa musiało wynikać, w ocenie Sądu, z faktycznego wyrażenia woli zmiany obywatelstwa (np. złożenia odnośnego wniosku). Takie rozumienie regulacji wynika z użycia w art. 11 ust. 1 ustawy z 1951 roku wyrażenia "uzyskanie zezwolenia". Sformułowanie to wskazuje, iż niezbędnym warunkiem uzyskania zezwolenia jest wyrażenie woli zmiany obywatelstwa przez zainteresowanego jego zmianą. Bez znaczenia pozostają natomiast generalnie przesłanki, jakimi kierował się zainteresowany występując o zmianę obywatelstwa. Jedynie ustalenie obecnie, w indywidualnym przypadku, iż wniosek nie został faktycznie złożony (np. wniosek został złożony pod przymusem - nie stanowił zatem skutecznego prawnie oświadczenia woli wnioskodawcy) oznaczać będzie w zależności od sytuacji - w przypadku zezwolenia indywidualnego, iż było ono wydane wadliwie (nie został spełniony warunek wyrażenia chęci zmiany obywatelstwa) a w przypadku zezwolenia generalnego (jak w przypadku uchwały 5/58), iż w danym przypadku nie wywołało ono skutków prawnych w stosunku do określonej osoby, gdyż zezwolenie, z mocy ustawy, mogło obejmować wyłącznie przypadki wyrażenia chęci zmiany obywatelstwa. Skarżący nie podnosił jednak w rozpatrywanym przypadku, aby okoliczności takie miały miejsce. Nie wynika to także z akt sprawy. Organy orzekające w sprawie zasadnie nie prowadziły więc postępowania wyjaśniającego w tym zakresie.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd nie podzielił stanowiska wyrażonego w przywołanym w skardze wyroku Sądu Najwyższego, oddalającego rewizję od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym sąd administracyjny stanął na stanowisku, iż uchwała Rady Państwa nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa, jako przesłanka utraty

obywatelstwa polskiego w rozumieniu art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 roku. Sąd, w składzie orzekającym w niniejszej sprawie, nie podziela stanowiska zawartego w wyroku Sądu Najwyższego jedynie w zakresie, w jakim Sąd ten wyszedł poza ocenę wyroku NSA w kategorii ustalenia, czy kwestionowany wyrok NSA rażąco narusza prawo w rozumieniu art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) i stwierdził, iż przyjęta przez NSA ocena stanu formalnoprawnego jest trafna.

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