

IV SA/Wa 840/06 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 283725

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 24 sierpnia 2006 r.

IV SA/Wa 840/06

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Wanda Zielińska-Baran (spr.).

Sędziowie WSA: asesor Marian Wolanin, asesor Marta Laskowska.

Protokolant: Artur Dral.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 sierpnia 2006 r. sprawy ze skargi Arika V. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 17 marca 2006 r., nr (...) w przedmiocie odmowy wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego:

I. uchyla zaskarżoną decyzję;

II. zasądza od Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców na rzecz skarżącego Arika V. 340 zł (trzysta czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców decyzją z dnia 17 marca 2006 r., wydaną 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 (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353), utrzymał w mocy decyzję Wojewody D. z dnia 8 lutego 2006 r. odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Arika V. (poprzednio Leona W.). W uzasadnieniu decyzji podano, iż odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez wnioskodawcę wynika z faktu, iż utracił on obywatelstwo polskie na podstawie art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25). W sprawie ustalono, iż Arik V. urodził się jako Leon W. w dniu 4 października 1953 r. w B. Rodzice wnioskodawcy w dniu 19 września 1956 r. wystąpili do Rady Państwa z podaniami o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Arik V. oraz jego rodzice w dniu 4 września 1956 r. nabyli obywatelstwo izraelskie.

Organ zaznaczył, iż do rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.) - w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu skarżącego do Izraela. Zgodnie z regulacją art. 11 wspomnianej ustawy obywatel polski tracił obywatelstwo polskie, jeżeli spełnione zostały jednocześnie dwa warunki: po pierwsze - uzyskał zezwolenie władzy polskiej na zmianę obywatelstwa, po drugie - nabył obce obywatelstwo. Przedmiotowe zezwolenie rozciągało się

na dzieci pozostające pod władzą rodzicielską rodzica, któremu udzielono zezwolenie na zmianę obywatelstwa, przy czym na dzieci w wieku powyżej 13 lat zezwolenie to rozciągało się jedynie za ich zgodą.

Zgodnie z art. 13 powołanej wyżej ustawy o utracie obywatelstwa polskiego orzekła Rada Państwa, przy czym przepisy rozdziału 4 tej ustawy nie precyzowały trybu i formy udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Ustawa nie określała nadto, jaki charakter miało mieć owo zezwolenie - indywidualny, czy też generalny. Należy zatem, w ocenie organu przyjąć, iż dopuszczalny był każdy sposób udzielenia przez Radę Państwa takiego zezwolenia.

W dniu 23 stycznia 1958 r. Rada Państwa wydała uchwałę nr 5/58 w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael. Przedmiotowa uchwała obowiązywała do dnia 8 marca 1984 r. i stanowiła generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael obywatelom polskim, którzy opuścili lub opuszczają obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, udając się na stały pobyt do państwa Izrael i złożyli lub złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Uchwała ta nie była publikowana, bowiem zdaniem organu, Rada Państwa nie była zobligowana do stosowania rozwiązań wynikających z rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, a w szczególności przepisów regulujących zasady doręczania pism. Przedmiotowa uchwała wiązała organy administracji publicznej w ich działaniach, ustalając tryb postępowania w sprawach o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób wyjeżdżających do Izraela.

Organ stwierdził, iż w stosunku do osób, które występowały o zezwolenie na wyjazd i pobyt stały do Izraela i wystąpiły do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, nie wydawano indywidualnych zezwoleń na zmianę obywatelstwa, lecz po złożeniu przez nie wniosków do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie oraz sprawdzeniu, że spełniają warunki określone w przywołanej wyżej uchwale - osobom tym wydawano dokumenty podróży uprawniające do opuszczenia terytorium Polski. Wydanie dokumentu podróży stanowiło konsekwencję udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa, przy czym procedura emigracyjna musiała być uruchomiona przez samych zainteresowanych. W przedmiotowej sprawie wnioskodawcy składając wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa sami zainicjowali tę procedurę, oświadczając w nim wprost, iż zamierzają opuścić terytorium Polski i udać się na stały pobyt do Państwa Izrael. Oświadczenie to umożliwiło zastosowanie uproszczonej procedury uzyskania zezwolenia na zmianę obywatelstwa, przewidzianej w ww. uchwale Rady Państwa, a więc nie wymagało wydania indywidualnej uchwały na podstawie art. 13 ust. 1 ww. ustawy.

Organ powołał się na wyrok NSA z dnia 27 października 2005 r. (sygn. OSK 965/05), podnosząc, iż sąd przyjął, że uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1968 r. odnosi się wprost do osób, które złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, więc przed podjęciem uchwały i opuściły Polskę udając się na pobyt stały do Izraela. Orzeczenie w formie uchwały mogło dotyczyć większej liczby osób, pod warunkiem, iż odnosiło się do oznaczonych osób, których podania były w toku rozpoznawania przez Radę Państwa przed podjęciem uchwały. To, że w uchwale nie wymieniono osób nie oznacza, że jej adresatem nie

były oznaczone osoby.

Zdaniem Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, Helena i Henryk W. - rodzice skarżącego - spełnili przesłanki zawarte w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, skutkujące utratą obywatelstwa polskiego, wraz z nimi utracił obywatelstwo małoletni wówczas Leon W., obecnie Arik V. Zatem zasadna była odmowa stwierdzenia posiadania przez skarżącego obywatelstwa polskiego.

W skardze na powyższą decyzję Arik V. podniósł zarzut naruszenia prawa polegający na przyjęciu, że uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa skutkujące z mocy art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. utratą obywatelstwa polskiego przez wnioskodawcę i jego rodziców. W uzasadnieniu skargi podniesiono, że uchwała nr 5/58 Rady Państwa, na którą powołał się organ nie miała aktu prawnego o charakterze generalnym. Rada Państwa nie posiadała uprawnienia do uchwalania powszechnie obowiązującego prawa, a jedynie do jej kompetencji w myśl art. 13 ust. 1 ustawy z 1951 r. w zw. z art. 25 ust. 1 pkt 11 Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r. należało orzekanie w przedmiocie nadania i utraty obywatelstwa, przy czym zgodnie z art. 13 ust. 2 cyt. ustawy o utracie obywatelstwa mogła orzekać jedynie na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Zdaniem skarżącego, że swej istoty akt organu stosowania prawa nie może mieć charakteru generalnego, przeciwnie zawsze ma charakter indywidualny i jest wydawany po zbadaniu wszelkich okoliczności odnoszących się do konkretnej osoby. Dlatego uchwała nr 5/58 Rady Państwa nie mogła przyznawać generalnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom deklarującym zamiar wyjazdu na pobyt stały do Izraela. Skarżący podkreśla, iż gdyby uznać tak jak to przyjął NSA w wyroku z dnia 14 października 2005 r., iż uchwała ta mogła stanowić prawnie skuteczne zezwolenie na zmianę obywatelstwa w stosunku do osób, które wystąpiły o zezwolenie przed datą jej podjęcia, to jednakże krąg osób objętych tym zezwoleniem powinien być jednoznacznie określony we wniosku Prezesa Rady Ministrów. Podania złożone przez rodziców skarżącego nie były objęte wnioskiem Prezesa Rady Ministrów, samo zaś oświadczenie strony deklarującej wyjazd za granicę nie mogło stanowić przesłanki utraty obywatelstwa.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji i zasądzenie kosztów postępowania sądowego.

W odpowiedzi na skargę Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zawarte w zaskarżonej decyzji.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym w świetle § 2 powołanego wyżej artykułu kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Jak wynika, z art. 11 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.), mającej zastosowanie w niniejszej sprawie, obywatel tracił

obywatelstwo, jeżeli zostały spełnione łącznie dwie przesłanki, a mianowicie: uzyskał zezwolenie władzy polskiej na zmianę obywatelstwa polskiego oraz nabył obywatelstwo obce. Zezwolenie udzielone rodzicom, rozciągało się na dzieci pozostające pod ich władzą, przy czym dzieci w wieku powyżej 13 lat musiały wyrazić zgodę na zmianę obywatelstwa (ust. 2 i 4).

W rozpatrywanej sprawie nie budzi wątpliwości fakt nabycia przez skarżącego obywatelstwa izraelskiego, o tyle wątpliwości budzi kwestia skutecznego uzyskania zgody przez skarżącego na zmianę obywatelstwa. Według organów orzekających taką zgodę stanowiła uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r., gdyż uchwała ta jako akt podjęty na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 powołanej wyżej ustawy, była aktem stosowania prawa, stanowiącym generalne zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które w związku z wyjazdem do Izraela złożyły stosowny wniosek do Rady Państwa.

W kwestii znaczenia uchwały Rady Państwa nr 5/58 dla indywidualnych postępowań wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w tezie wyroku z dnia 27 października 2005 r., sygn. II OSK 965/05 (publ. ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 67), przyjmując: "nie można *a priori* przyjąć założenia, że uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael (niepubl.) nie stanowi orzeczenia Rady Państwa, wydanego na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25), o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa przed podjęciem uchwały". W uzasadnieniu tego wyroku NSA stwierdził, iż uchwała ta mogła stanowić prawnie skutecznie zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, bowiem z jej treści wynika, iż odnosi się wprost do osób, które złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i opuściły Polskę, wyjeżdżając do Izraela na pobyt stały, pomimo że nie wymienia i nazwiska tych osób, a więc nie ma charakteru indywidualnego i konkretnego. Krąg tych osób powinien określać wniosek (wnioski) Prezesa Rady Ministrów, o którym mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., skierowany (skierowane) do Rady Państwa.

Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż wspomniana uchwała nr 5/58 mogła stanowić zezwolenie w stosunku do osób, które przed datą podjęcia tej uchwały wystąpiły o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, o ile ich wniosek został Radzie Państwa przedstawiony przez Prezesa Rady Ministrów do dnia jej podjęcia.

Z akt rozpatrywanej sprawy wynika, że rodzice skarżącego - Helena i Henryk W. wystąpili w dniu 19 września 1956 r. do Rady Państwa z prośbą o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w związku z wyjazdem na stałe do Izraela, a zatem mogli być objęci wskazaną uchwałą nr 5/58 i otrzymać zezwolenie na zmianę obywatelstwa dla siebie i małoletniej wówczas skarżącej, w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. W sprawie wymagane jest jednak przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego zmierzającego do ustalenia czy Prezes Rady Ministrów występował do Rady Państwa z wnioskiem o udzielenie takiej zgody rodzicom skarżącego. Tymczasem organy orzekające obu instancji, jak wynika z akt sprawy, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a., nie poczyniły żadnych kroków w celu wyjaśnienia tej okoliczności, a to oznacza, że decyzje obu organów co do wniosku skarżącego zostały

wydane bez dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy.

Z podanych powyżej przyczyn należało zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji wyeliminować z obrotu prawnego, jako że zostały wydane z naruszeniem wskazanych wyżej przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, jak i z naruszeniem przepisów postępowania - art. 7, art. 77 § 1 k.p.a., co miało istotny wpływ na wynik sprawy.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), orzekł jak w sentencji.