

IV SA/Wa 1962/06 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 343279

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 11 grudnia 2006 r.

IV SA/Wa 1962/06

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: sędzia WSA Anna Szymańska.

Sędziowie WSA: Grzegorz Czerwiński, asesor Aneta Opyrczał (spr.).

Protokolant: Katarzyna Tomiło.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 grudnia 2006 r. sprawy ze skargi Bernarda M. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 6 września 2006 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego

I. uchyla zaskarżoną decyzję i utrzymaną nią w mocy decyzję organu pierwszej instancji;

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

Uzasadnienie faktyczne

Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców zaskarżoną decyzją z dnia 6 września 2006 r. utrzymał w mocy decyzję Wojewody D. z dnia 18 kwietnia 2006 r. odmawiającą Bernardowi M. wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego. W uzasadnieniu aktu organ podał, iż w myśl art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 z późn. zm.) posiadanie i utratę obywatelstwa polskiego stwierdza wojewoda. Odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego lub stwierdzenie jego utraty następuje w drodze decyzji administracyjnej. Dla rozstrzygnięcia sprawy nabycia i utraty obywatelstwa polskiego miarodajne są przepisy obowiązujące w chwili zdarzenia powodującego zmiany w statusie obywatelstwa, a zatem - w tej sprawie - przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25, z późn. zm.).

Ustalając stan faktyczny stwierdzono, iż Bernard M. urodził się jako Bernard M., syn Jechudy M. i Sabiny z domu M., w dniu 4 lipca 1958 r. w W. W dniu 22 czerwca 1961 r. rodzice wnioskodawcy wystąpili z podaniami do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Następnie otrzymali - jako osoby deklarujące zamiar wyjazdu na pobyt stały do Izraela - dokument podróży serii (...) nr (...) i (...) nr (...). Małoletni wówczas odwołujący się został wpisany do

dokumentu podróży matki. Po przyjeździe do Izraela, w dniu 29 sierpnia 1961 r. nabyli obywatelstwo izraelskie.

Zgodnie z art. 11 powołanej ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim (w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu strony na pobyt stały do Izraela) obywatel polski tracił obywatelstwo polskie, jeżeli zostały spełnione łącznie dwa warunki, którymi były:

- uzyskanie zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa polskiego,
- nabycie obywatelstwa obcego.

W ocenie organu nie budzi wątpliwości, że Bernard M. nabył obywatelstwo izraelskie. Do ustalenia pozostało więc, czy uzyskał ze skutkiem prawnym zezwolenie właściwego organu - jakim była wówczas Rada Państwa - na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie.

Organ wywodzi, że Rada Państwa, zgodnie z przepisami rozdziału 2 Konstytucji PRL, była samodzielnym naczelnym organem władzy państwowej. Jej działalność opierała się na zasadzie kolegialności. Rada Państwa posiadała kompetencje władcze i prawotwórcze. Kodeks postępowania administracyjnego nie miał zastosowania przy wydawaniu przez ten organ aktów.

Rada Państwa, oprócz kompetencji określonych w Konstytucji PRL, miała również inne uprawnienia, w tym decydowanie w sprawach nadania i utraty obywatelstwa polskiego (art. 13 ust. 1 ww. ustawy o obywatelstwie polskim). Przy czym ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. nie określała trybu i formy udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa, w tym również jaki charakter miało mieć owo zezwolenie, tj. czy miało być aktem indywidualnym, czy generalnym.

Zdaniem organu zezwoleniem na zmianę obywatelstwa była niepublikowana uchwała Rady Państwa 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 była aktem stosowania prawa i generalnym pod względem podmiotowym zezwoleniem na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie tym obywatelom polskim, którzy opuścili obszar PRL udając się na pobyt stały do Izraela i złożyli prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Uchwała taka nie musiała podlegać publikacji. Wiązała ona 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. W konsekwencji dla osób, które spełniły warunki przewidziane w uchwale, nie były wydawane indywidualne zezwolenia, a jedynie przez sam fakt spełnienia tych warunków osoby zainteresowane uzyskiwały zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie.

Wobec powyższego - zdaniem organu odwoławczego - rodzice zainteresowanego uzyskując zezwolenie uchwałą Rady Państwa nr 5/58 na zmianę obywatelstwa na izraelskie, które rozciągało się na małoletniego wówczas Bernarda, spełnili wszystkie przesłanki zawarte w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, skutkujące utratą obywatelstwa polskiego. Zasadnym było więc odmówienie wnioskodawcy wydania dokumentu stwierdzającego utratę obywatelstwa polskiego.

Bernard M. w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniósł o uchylenie decyzji Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 6 września 2006 r. i utrzymane jej w mocy decyzji Wojewody D. z dnia 18 kwietnia 2006 r. oraz

zasądzenie kosztów postępowania sądowego według norm przepisanych. Podniósł, iż przywołana w zaskarżonej decyzji uchwała nie miała mocy aktu prawnego o charakterze generalnym. Rada Państwa nigdy nie posiadała uprawnienia do uchwalania powszechnie obowiązującego prawa. Była naczelnym organem władzy państwowej, uprawnionym m.in. do orzekania w przedmiocie nadania i utraty obywatelstwa polskiego. Przy czym orzeczenie Rady o utracie obywatelstwa polskiego następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w którym osoba występująca o zezwolenie winna zostać wskazana. Zatem w kwestii obywatelstwa Rada Państwa pełniła jedynie rolę organu stosującego prawo, co oznacza że akt organu stosowania prawa nie może mieć charakteru generalnego. W konsekwencji omawiana uchwała w stosunku do skarżącego nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego.

Dodatkowo skarżący podnosi, iż w trakcie postępowania organ drugiej instancji zakwestionował wiarygodność dokumentów załączonych do wniosku, z racji nieopatrzenia ich klauzulą "apostille", ale nie wezwał strony do ich uzupełnienia.

Prezes Urzędu do Spraw Repatriantów i Cudzoziemców - w odpowiedzi na skargę - wniósł o jej oddalenie, podtrzymując argumenty przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny 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. Nr 153, poz. 1269) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - zwanej dalej: P.p.s.a. (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), 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 związanym - stosownie do art. 134 P.p.s.a. - zarzutami i wnioskami skargi, uwzględnił skargę. Uznał, iż zaskarżona decyzja Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 6 września 2006 r. i utrzymana nią w mocy decyzja Wojewody D. z dnia 18 kwietnia 2006 r. naruszają prawo w stopniu kwalifikującym je do wyeliminowania z obrotu prawnego.

Dokonując oceny zaskarżonej decyzji pod względem jej zgodności z prawem należy stwierdzić, iż organ prawidłowo przyjął, 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. Stosownie więc do art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.) obywatel tracił obywatelstwo, jeżeli zostały spełnione łącznie dwie przesłanki, mianowicie nastąpiło uzyskanie zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa polskiego oraz nabycie obywatelstwa obcego.

W sprawie bezspornym jest fakt nabycia przez skarżącego obywatelstwa państwa Izrael, zaś wątpliwości budzi kwestia skutecznego uzyskania zgody na zmianę obywatelstwa. Według

organu odwoławczego taką zgodę stanowiła uchwała Rady Państwa Nr 5/58, będąca generalnym aktem stosowania prawa, podjętym na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 powoływanej ustawy.

W ocenie Sądu, w tej konkretnej sprawie, powyższa uchwała nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa wywołującego skutek w postaci utraty przez skarżącego obywatelstwa polskiego.

Stosownie do treści art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim 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. Ustawa ta owo zezwolenie 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.

Powyższa regulacja nie wskazywała jednak w jakiej formie i w jakim trybie Rada Państwa rozpatrywała wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Sąd podziela pogląd prezentowany w doktrynie, jak i orzecznictwie, że nie jest 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 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zezwolenie na zmianę obywatelstwa nie jest 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, jest natomiast aktem stosowania prawa.

Należy również zauważyć, iż w doktrynie na tle udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa prezentowane są rozbieżne poglądy. Przyjmuje się, iż zezwolenia dotyczące zmiany obywatelstwa mają indywidualny charakter (J. Jagielski, Obywatelstwo polskie, Warszawa 1998, str. 123), a także akceptując powyższą zasadę, dopuszcza się możliwość udzielenia generalnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa - 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 (W. Ramus, Instytucje prawa o obywatelstwie polskim, Warszawa 1980, str. 248). Z kolei w orzecznictwie pojawiło się 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).

Uznając, iż 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 stanął na stanowisku, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego mogło dotyczyć większej liczby osób, czyli takie zezwolenie mogła stanowić uchwała Rady Państwa Nr 5/58, niemniej jednak 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 podzielił 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.

Mając na względzie powyższe wywody uznano, iż organ błędnie przyjął, że zezwolenie wynikające z przedmiotowej uchwały dotyczyło również rodziców skarżącego, a tym samym i jego samego. Sporna uchwała Rady Państwa z 23 stycznia 1958 r. w stosunku do podania rodziców skarżącego z dnia 22 czerwca 1961 r. mogła być traktowana wyłącznie jako zapowiedź ewentualnego udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

Odnosząc się do zarzutu skargi dotyczącego zakwestionowania dokumentów załączonych przez stronę do wniosku z powodu nieopatrzenia ich klauzulą *apostille*, należy wskazać, iż zgodnie z art. 77 § 1 k.p.a. to na organie spoczywa obowiązek zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sprawie. Moc dowodowa zagranicznych dokumentów urzędowych w k.p.a. nie została uregulowana, w związku z tym należy przyjąć, że dokumenty te podlegają w pełni swobodnej ocenie dowodów dokonywanej przez organ orzekający, chyba że inaczej stanowią przepisy szczególne lub umowy międzynarodowe (B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz, ab. Wydawnictwo C.H.BECK Warszawa 1996 r., s. 364). Wobec powyższego w niniejszej sprawie, jeżeli organ uzna to za zasadne, może zobowiązać pełnomocnika skarżącej do przedłożenia urzędowych dokumentów sporządzonych przez Państwo Izrael opatrzonych klauzulą *apostille*, zgodnie z przepisami Konwencji sporządzonej w Hadze w dniu 5 października 1961 r. znoszącej wymóg legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych (Dz. U. z 2005 r. Nr 112, poz. 93).

Przy ponownym rozpoznawaniu sprawy organ winien mieć na względzie ocenę prawną i wskazania co do dalszego postępowania zawarte w niniejszym wyroku.

W tym stanie rzeczy - na zasadzie art. 145 § 1 pkt 1a w zw. z art. 135 P.p.s.a. - orzeczono jak pkt I sentencji. O kosztach postępowania - na które złożył się wpis od skargi i koszty zastępstwa procesowego, na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 P.p.s.a. w zw. z § 18.1 pkt 1c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielanej z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1348 z późn. zm.) - postanowiono w pkt II sentencji wyroku.