

IV SA/Wa 589/07 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 344245

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 25 maja 2007 r.

IV SA/Wa 589/07

TEZA aktualna

W żadnym wypadku nie można uznać skuteczności uchwały 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 wobec osób, które o zgodę na zmianę obywatelstwa wystąpiły po jej podjęciu.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Małgorzata Małaszewska-Litwiniec.

Sędziowie WSA: Grzegorz Czerwiński, asesor Jarosław Trelka (spr.).

Protokolant: Julia Dobrzańska.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 maja 2007 r. sprawy ze skargi Zeev K. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 29 stycznia 2007 r. w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego, uchyła zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 12 grudnia 2005 r.

Uzasadnienie faktyczne

Decyzją z dnia 12 grudnia 2005 r. Wojewoda Dolnośląski odmówił Zeev K. wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego. Podstawą tej decyzji był m.in. art. 13 ust. 1 i 2 oraz 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.). Jako uzasadnienie organ wskazał fakt, że w 1964 r. skarżący, przed wyjazdem do Izraela, wystąpił do Rady Państwa PRL o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Po przybyciu do Izraela w 1965 r. skarżący nabył obywatelstwo tego kraju. Dlatego skarżący, w ocenie organu, spełnił warunki określone w uchwale Rady Państwa Nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. obowiązującej do 8 marca 1984 r. Uchwała ta dawała generalne zezwolenie na zmianę obywatelstwa osobom, które opuściły lub opuszczą obszar PRL i udały się do Izraela, a ponadto złożyły lub złożą podanie o zezwolenie na zmianę obywatelstwa.

W odwołaniu od powyższej decyzji skarżący wskazał na orzeczenie Sądu Najwyższego z 17 września 2001 r. (III RN 56/01), zgodnie, z którym zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone przez Radę Państwa musiało mieć dla swej skuteczności formę aktu

indywidualnego, a nie generalnego, skierowanego dodatkowo na przyszłość. Choć więc skarżący zapoczątkował procedurę zmiany obywatelstwa, to nigdy nie została ona zakończona. Rada Państwa nigdy nie wyraziła w indywidualny sposób zgody na zmianę jego obywatelstwa.

Decyzją z dnia 29 stycznia 2007 r. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców uchylił decyzję organu I instancji oraz odmówił stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez skarżącego. Organ wskazał najpierw, że ustawa o obywatelstwie z 1962 r. nie przewiduje rozstrzygnięcia w formie odmowy wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa, nie odpowiada takie rozstrzygnięcie art. 17 ust. 4 tej ustawy, dlatego organ zmienił przedmiot postępowania. Organ wskazał też, że przepisy ustawy nie precyzowały formy, w jakiej Rada Państwa zezwalała lub odmawiała zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Organ ten miał, zgodnie z ówczesną Konstytucją PRL, kompetencje władcze i prawotwórcze, choć nie był organem administracji. Rada Państwa zezwoliła określonym osobom na zmianę obywatelstwa w przywołanej wyżej uchwale z 1958 r., która co prawda nie została opublikowana, ale obowiązku publikacji w Dzienniku Ustaw ani Monitorze Polskim nie podlegała. Rada Państwa nie stosowała też k.p.a. Rada Państwa wydając tę uchwałę działała zgodnie z ówczesnym prawem, a zezwolenie na zmianę obywatelstwa nie musiało mieć charakteru indywidualnego i konkretnego. Uchwała ta nie zastępowała jednak inicjatywy zainteresowanych, gdyż to oni rozpoczynali procedurę emigracyjną składając wnioski o zgodę na zmianę obywatelstwa. Takie oświadczenie woli odpowiadało punktowi 1 uchwały i w tych przypadkach nie była wymagana indywidualna uchwała określona w art. 16 ust. 1 ustawy z 1962 r. Istotne jest, bowiem, że skarżący występując o zgodę na zmianę obywatelstwa zadeklarował wyjazd na stały pobyt do Izraela. W razie braku takiej deklaracji wydawane były indywidualne uchwały Rady Państwa. Organ powołał się ponadto na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 stycznia 2006 r. (IV SA/Wa 1567/05), a także wyrok tego Sądu z dnia 27 września 2006 r. (IV SA/Wa 999/06) i literaturę przedmiotu potwierdzające stanowisko organu w kwestii prawnego znaczenia przedmiotowej uchwały.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na decyzję z dnia 29 stycznia 2007 r. skarżący powtórzył, że choć zapoczątkował procedurę zrzeczenia się swojego obywatelstwa polskiego, to jednak z uwagi na brak indywidualnego charakteru uchwały Rady Państwa, procedura ta nigdy nie została zakończona. Skarżący powołał się na inne orzeczenie Sądu Najwyższego (II OSK 267/05), zgodnie, z którym zgoda Rady Państwa musiała mieć charakter indywidualny. Skarżący ocenił też, że powoływanie się przez organ na literaturę z 1968 r. jest nieuprawnione, gdyż napisana ona była w zupełnie innych realiach systemowych i prawnych.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie i powtórzył swoje stanowisko w sprawie.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 1 § 1 i 2 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 poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Stosownie

natomiast do art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg m.in. na decyzje administracyjne. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem materialnym i formalnym obowiązującym w dacie wydania takiej decyzji. Skarga analizowana według powyższych kryteriów w całości zasługuje na uwzględnienie. Istota sporu prowadzonego przez strony sprowadza się do kwestii, czy 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 (niepubl.) stanowiła skuteczne prawnie zezwolenie na zmianę obywatelstwa przez osobę, która o takie zezwolenie wystąpiła po podjęciu tej uchwały. Zezwolenie takie wymagane było 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. Sąd orzekający w niniejszej sprawie zauważa, że orzecznictwo sądowe w tej kwestii istotnie nie było jednolite - strony przywołały orzeczenia uznające skuteczność uchwały w takich przypadkach, jak też odmawiające jej skuteczności. W ocenie Sądu jest jednak oczywiste, że uchwała, która została podjęta w 1958 r. nie mogła działać pro futuro. Skoro skarżący zainicjował procedurę zrzeczenia się obywatelstwa w 1964 r., to nie mogła odnosić się do niego ewentualna "zgoda" Rady Państwa udzielona kilka lat wcześniej. Logicznie rozumując należy dojść do wniosku, że nie można udzielić zgody na coś, czego w chwili jej "udzielania" jeszcze nie zażądano. Chronologia tych czynności powinna być taka, że pierwszym zdarzeniem prawnym jest wniosek o zgodę na zmianę czy zrzeczenie się obywatelstwa, a kolejnym - ewentualna zgoda lub odmowa.

W tej sytuacji kwestią drugorzędną staje się ustalenie, czy taka zgoda wyrażona w uchwale powinna odnosić się do skonkretyzowanego, oznaczonego adresata (adresatów), czy też może mieć ona charakter abstrakcyjny, generalny. Istniejące orzecznictwo NSA uznaje jej skuteczność pod warunkiem, że odnosiła się ona do konkretnych, oznaczonych osób, nawet, jeśli osoby te nie zostały w niej wymienione (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2005 r., sygn. II OSK 1085/05, LEX nr 191007). Z tego jednak względu w żadnym wypadku nie można uznać skuteczności uchwały wobec osób, które o zgodę na zmianę obywatelstwa wystąpiły po jej podjęciu. W ówczesnie istniejącym porządku prawnym, tj. w 1958 r., jak też pod rządami Kodeksu postępowania administracyjnego, kiedy to skarżący wystąpił o zmianę obywatelstwa, prawu polskiemu nie była znana (i nadal nie jest) praktyka tzw. aktów generalnych stosowania prawa, a zatem takich, które ze względu na krąg adresatów mają charakter ogólny, a konkretny ze względu na treść aktu (vide wyrok NSA z dnia 14 października 2005 r., sygn. II OSK 267/05, ONSAiWSA 2006/2/66). Powyższe stanowisko potwierdza ponadto przywołane przez skarżącego w odwołaniu od decyzji organu I instancji orzecznictwo Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 17 września 2001 r., sygn. III RN 56/01), które co prawda dotyczy innej uchwały Rady Państwa (skierowana ona była do repatriantów niemieckich), ale zachowuje ono swoją pełną przydatność w niniejszej sprawie. Powyższe prowadzi do wniosku, że skarżący nigdy nie utracił polskiego obywatelstwa, a odmawianie mu w praktyce tego statusu przypisać należy ówczesnym realiom politycznym i prawnym. W dalszym postępowaniu, o ile nie zaszły inne przesłanki jego utraty, organy uwzględnią ten fakt oraz wydadzą stosowne decyzje.

W związku z powyższym, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, korzystając z uprawnień, jakie przyznaje art. 134 tej ustawy, Sąd orzekł jak w sentencji wyroku. Z uwagi na fakt, że skarżący nie złożył wniosku o zasądzenie na jego rzecz poniesionych kosztów postępowania, choć o takim uprawnieniu został pouczony, Sąd kosztów tych nie zasądził.