

IV SA/Wa 879/07 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 371275

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 2 sierpnia 2007 r.

IV SA/Wa 879/07

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Łukasz Krzycki.

Sędziowie: asesor WSA Jarosław Trelka (spr.), asesor WSA Agnieszka Wójcik.

Protokolant: Julia Dobrzańska.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 2 sierpnia 2007 r. sprawy ze skargi Pinchasa R. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 29 marca 2007 r. nr (...) w przedmiocie potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego

1) uchyła zaskarżoną decyzję;

2) zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz skarżącego Pinchasa R. kwotę 340 (trzysta czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Decyzją z dnia 22 maja 2006 r. Wojewoda D. odmówił Pinchasowi R. wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego. Podstawą tej decyzji był m.in. art. 11, art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25), oraz art. 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 1957 r. ojciec skarżącego wystąpił do Rady Państwa PRL o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego swojego oraz swoich dzieci, w tym skarżącego. Po przybyciu do Izraela w 1957 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. Wskazał też na szereg innych orzeczeń NSA i

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie potwierdzających stanowisko, że Rada Państwa PRL nie mogła w sposób generalny wyrażać zgody na utratę obywatelstwa przez osoby opuszczające Polskę i udające się do Izraela. Rada Państwa nigdy nie wyraziła w indywidualny sposób zgody na zmianę jego obywatelstwa. Nie ustalono natomiast, czy wniosek o zmianę obywatelstwa został skierowany do Rady Państwa przez Prezesa Rady Ministrów, i czy został rozpatrzony w indywidualny sposób. Tylko taka procedura, zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z 1951 r., mogła pozbawić skarżącego obywatelstwa.

Decyzją z dnia 29 marca 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 odwoławczy 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. 11 ust. 1 ustawy z 1951 r. 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), wyrok tego Sądu z dnia 26 stycznia 2006 r. (IV SA/Wa 1642/05), wyrok NSA z dnia 27 października 2005 r. (OSK 965/05) i literaturę przedmiotu potwierdzające stanowisko organu w kwestii prawnego znaczenia przedmiotowej uchwały. Ojciec skarżącego występując w 1957 r. o zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącego spowodował, w ocenie organu, że z chwilą podjęcia uchwały w 1958 r. skarżący obywatelstwo polskie utracił.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na decyzję z dnia 29 marca 2007 r. skarżący powtórzył, że Rada Państwa nie posiadała kompetencji do uchwalenia powszechnie obowiązującego prawa. Mogła co prawda orzekać o utracie obywatelstwa, ale wymagało to wniosku Prezesa Rady Ministrów (art. 13 ust. 2 ustawy z 1951 r.). Rada Państwa nie mogła więc wydawać generalnej uchwały w kwestii obywatelstwa. Ponownie powołał się na orzecznictwo NSA i WSA w Warszawie. Uchwała nie stanowiła więc skutecznego prawnie zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

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 wystąpiła o takie zezwolenie. Zezwolenie takie wymagane było na podstawie art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 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 orzekającego w niniejszej sprawie zgoda wyrażona w uchwale powinna odnosić się do skonkretyzowanego, oznaczonego adresata (adresatów). Nie może mieć ona charakteru abstrakcyjnego i generalnego. 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., II OSK 1085/05, LEX Nr 191007). W innym jednak orzeczeniu NSA wyraził dalej idący pogląd, który Sąd orzekający w pełni podziela, że uchwała ta nie mogła zastąpić indywidualnego aktu zezwolenia na taki wyjazd. Nie może ona zostać uznana za akt normatywny, gdyż upoważnienie do wydania takiego aktu nie wynikało ani z Konstytucji, ani też z ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. W uchwale powołano, jako podstawę prawną, art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, ale przepisy te nie zawierają upoważnienia dla Rady Państwa do wydania normatywnego aktu wykonawczego do ustawy (wyrok NSA z dnia 27 października 2005 r., II OSK 1001/05). W ówczesnie istniejącym porządku prawnym, tj. w 1958 r., jak też pod rządami procedury administracyjnej z 1928 r., pod rządami której ojciec skarżącego wystąpił o zgodę na 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 (zob. wyrok NSA z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 66). Powyższe stanowisko potwierdza ponadto przywołane przez skarżącego w odwołaniu i skardze orzecznictwo Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 17 września 2001 r., 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.

Dodatkowo wskazać należy, że nawet w razie zaaprobowania wiążącego charakteru uchwały w tych przypadkach, w których podania konkretnych osób były rozpatrywane w czasie jej

podejmowania (23 stycznia 1958 r.), w niniejszej sprawie organ potwierdza, iż nie udało się potwierdzić faktu rozpoznawania podania ojca skarżącego w tej dacie. Zatem stojąc na gruncie tych orzeczeń sądowych, które pod takim warunkiem przyznają skuteczność uchwały (np. wyrok NSA z dnia 23 marca 2006 r., II OSK 1360/05, LEX Nr 198175), odmowa potwierdzenia polskiego obywatelstwa skarżącego jest bezpodstawna.

Powyższe prowadzi do wniosku, że skarżący nigdy nie utracił polskiego obywatelstwa, a odmawianie mu w praktyce tego statusu przypisać należy ówczesnym realiom politycznym PRL. W dalszym postępowaniu, o ile nie zaszły inne przesłanki utraty obywatelstwa, organ uwzględni ten fakt oraz wyda stosowną decyzję.

W związku z powyższym, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sąd orzekł, jak w sentencji wyroku.

W zakresie kosztów postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 tej ustawy.