

IV SA/Wa 2333/05 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 219279

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 2 czerwca 2006 r.

IV SA/Wa 2333/05

TEZA aktualna

1. 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 zapadała w formie decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów rozporządzenia z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 ze zm.) lub przepisów k.p.a.

2. Uchwała ta mogła odnosić się do osób, które złożyły podania o zmianę obywatelstwa polskiego przed datą jej podjęcia i wnioski zostały przedstawione przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa. Nie mogła natomiast odnosić się do tych osób, które takich podań jeszcze - w dacie podjęcia uchwały - nie złożyły.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Asesor WSA Anna Szymańska.

Sędziowie Asesorzy WSA: Marta Laskowska (spr.), Agnieszka Wójcik.

Protokolant: Dominik Nowak.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 2 czerwca 2006 r. sprawy ze skargi Mark P. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 11 lipca 2005 r. w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego:

1. uchyla zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję organu pierwszej instancji,

2. zasądza od Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców na rzecz Mark P. kwotę 340 (trzysta czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Decyzją z dnia 11 lipca 2005 r. Prezes Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców po rozpatrzeniu odwołania Marka P. utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 16 marca 2005 r. odmawiającą wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego przez Marka P., syna Eli i Leny, z domu S., urodzonego w dniu 16

kwietnia 1951 r.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Prezes Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców podniósł, iż w myśl art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim 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 przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 ze zm.).

Ustalając stan faktyczny w sprawie stwierdzono, iż Mark P. urodził się jako Marek P., syn Eli i Leny z domu S. w dniu 16 kwietnia 1951 w W. W 1957 r. jako małoletni wyjechał wraz z rodzicami na pobyt stały do Izraela. Był wpisany do dokumentu podróży, swojej matki - Leny P. Dokument uprawniał do jednokrotnego przekroczenia granicy. Przed wyjazdem z Polski rodzice skarżącego wystąpili do Rady Państwa z wnioskiem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem na stałe do Izraela i z zamiarem nabycia obywatelstwa izraelskiego. Po przyjeździe do Izraela, tj. 9 czerwca 1957 r. Mark P. nabył obywatelstwo izraelskie. Obecnie legitymuje się izraelskim paszportem wydanym na nazwisko Mark P.

Zgodnie z art. 11 powołanej ustawy, w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu Mark P. na pobyt stały do Izraela, obywatel polski tracił obywatelstwo polskie, jeżeli zostały spełnione łącznie dwa warunki, którymi były:

- uzyskanie zezwolenia właściwego organu na zmianę obywatelstwa polskiego, oraz
- nabycie obywatelstwa obcego.

Przepis art. 11 ust. 2 cyt. ustawy stwierdzał, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone rodzicom rozciąga się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską.

W ocenie organu nie budzi wątpliwości, że Mark P. nabył obywatelstwo izraelskie. Do ustalenia pozostaje czy rodzice skarżącego uzyskali ze skutkiem prawnym zezwolenie właściwego organu, którym była wówczas Rada Państwa, na zmianę obywatelstwa, które to zezwolenie rozciągało się na małoletniego wówczas Mark P.

Organ wywodzi, że Rada Państwa, zgodnie z przepisami rozdziału 2 Konstytucji PRL, była samodzielnym naczelnym organem władzy państwowej. Jej działalność opierała się na zasadzie kolegiałności. 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, które uzyskała na mocy art. 13 ust. 1 ww. ustawy o obywatelstwie polskim. Nadto organ zauważa, że ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r., w której uregulowane zostały zasady postępowania nie precyzowała trybu i formy udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Ustawa nie określała, jaki charakter miało mieć zezwolenie - czy miało to być akt

indywidualny, czy też zezwolenie to mogło mieć charakter generalny.

Zdaniem organu zezwoleniem na zmianę obywatelstwa była niepublikowana - wydana na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim - 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 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.

Ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. nie zawierała regulacji dotyczących trybu i formy wydawania przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na obce. Zdaniem organu należy przyjąć, że dopuszczalny był każdy sposób udzielenia przez Radę Państwa takiego zezwolenia. Powyższa uchwała była aktem stosowania prawa i stanowiła generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo państwa Izrael również tym obywatelom polskim, którzy opuścili obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przed dniem 23 stycznia 1958 r. (data wydania uchwały), udając się na pobyt stały do Izraela i złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. W konsekwencji do 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 drugiej instancji - Mark P. spełnił wszystkie przesłanki zawarte w art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, skutkujące utratą obywatelstwa polskiego.

Skargę na powyższą decyzję Prezesa Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców złożyła pełnomocnik Mark P. wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania. W uzasadnieniu wskazała, że ww. ustawa precyzyjnie określała tryb i formę udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa, a jego niezachowanie poprzez uchwalenie generalnego zezwolenia dla określonych grup ludności, w miejsce indywidualnego, skierowanego do konkretnej osoby a rozstrzygającego o jego sytuacji prawnej w dziedzinie obywatelstwa - wyklucza możliwość przyjęcia, iż skarżący, w oparciu o niepublikowaną uchwałę Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. skutecznie utracił obywatelstwo polskie z chwilą nabycia obywatelstwa państwa Izrael.

W odpowiedzi na skargę Prezes Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców wniósł o jej oddalenie oraz podtrzymał argumenty zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Postanowieniem, wydanym na rozprawie w dniu 17 marca 2006 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny zwrócił się do organu drugiej instancji o udokumentowanie, że wniosek Eli i Leny P. z dnia 26 marca 1957 r. o wyrażenie zgody na zmianę obywatelstwa został przesłany przez właściwego ministra do Rady Państwa.

W odpowiedzi Prezes Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców przesłał uzyskane z Archiwum Akt Nowych w Warszawie m.in. kopie pisma Biura Prawnego Kancelarii Rady Państwa z dnia 31 stycznia 1958 r. skierowanego do Departamentu Społeczno-Administracyjnego MSW, przesyłającego odpis uchwały Rady Państwa nr 5/58 wraz z

załącznikami zawierającymi wykaz adresów osób zamieszkujących w kraju, którym zezwolono na zmianę obywatelstwa polskiego oraz kopie pisma Biura Prawnego Kancelarii Rady Państwa z dnia 31 stycznia 1958 r. skierowanego do MSZ, przesyłającego odpis uchwały Rady Państwa nr 5/58 wraz z załącznikami zawierającymi wykaz adresów osób zamieszkujących w kraju, którym zezwolono na zmianę obywatelstwa polskiego. Jednakże w zbiorze archiwalnym Archiwum Akt Nowych przy przedmiotowych dokumentach brak było wskazanych załączników.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie należy stwierdzić, że stosownie do treści art. 13 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270) wojewódzkie sądy administracyjne są powołane do rozpoznawania wszystkich spraw sadowoadministracyjnych z wyjątkiem tych spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego, a właściwym miejscowo do rozpoznania ww. spraw jest ten wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona. Ponadto podkreślić należy, że ocena działalności organów administracji publicznej dokonywana przez wojewódzki sąd administracyjny sprowadza się do kontroli prawidłowości rozstrzygnięcia będącego przedmiotem tej oceny pod względem zgodności z przepisami prawa materialnego oraz pod względem zgodności z przepisami postępowania administracyjnego. W tym miejscu należy także podkreślić, że stosownie do treści art. 134 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy i nie jest związany zarzutami oraz wnioskami skargi a także powołaną podstawą prawną. Przy tym sąd nie może orzec na niekorzyść skarżącego, chyba że stwierdzi naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonej decyzji (art. 134 § 2 ww. ustawy).

Mając na względzie powyższe unormowanie Sąd uznał, że skarga jest uzasadniona i prowadzi do uchylenia zaskarżonej decyzji, jak też poprzedzającej ją decyzji organu I instancji.

Prawidłowo organ administracji publicznej ustalił, że do rozpoznania wniosku skarżącego o stwierdzenie posiadania bądź utraty przez skarżącego obywatelstwa polskiego będą miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25). Nie ulega wątpliwości, że rozpoznając sprawę w przedmiocie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez określoną osobę na podstawie art. 17 ust. 4 obecnie obowiązującej ustawy o obywatelstwie polskim (z dnia 15 lutego 1962 r.) trzeba odnieść się do zdarzeń, których skutkiem jest nabycie i utrata obywatelstwa polskiego. Takim zdarzeniem, które w ocenie organów spowodowało utratę obywatelstwa polskiego przez skarżącego było wystąpienie o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w związku z wyjazdem do Izraela na pobyt stały i uzyskanie obywatelstwa izraelskiego w 1957 r. a także uzyskanie takiego zezwolenia w formie uchwały nr 5/58 w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael. Nie sporne jest, że Mark P. uzyskał obywatelstwo izraelskie w 1957 r. A zatem - jak trafnie wskazał organ odwoławczy - w okolicznościach niniejszej sprawy problem sprowadza się do oceny czy wskazana wyżej uchwała nr 5/58 mogła stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa

skarżącego wywołując skutek w postaci utraty przez niego obywatelstwa polskiego. Zarówno w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego jak i w doktrynie reprezentowane jest jednolite stanowisko, co do tego, że rozstrzygnięcie Rady Państwa w kwestii zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego nie zapadało w formie decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym z 22 marca 1928 r. (Dz. U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341 ze zm.) lub przepisów k.p.a. Ustawa o obywatelstwie polskim samodzielnie określała tryb wydawania przez Radę Państwa orzeczeń w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Utrwalony jest przy tym pogląd, co do tego, że omawiane zezwolenie jest aktem stosowania prawa.

Natomiast co do formy tegoż zezwolenia reprezentowane są dwa przeciwstawne stanowiska: jedno - wskazujące, że powinno mieć ono charakter indywidualny, jednostkowy, odnoszący się do konkretnej osoby (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 września 2001 r. III RN 56/01, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 października 2005 r. II OSK 267/05, J. Jagielski, "Obywatelstwo polskie", Warszawa 1998, str. 123), drugie natomiast akceptujące powyższą zasadę, dopuszcza 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 (por.: W. Ramus, Instytucje prawa o obywatelstwie polskim, Warszawa 1980, str. 248).

Zważywszy na to, że ustawa nie reguluje formy wydawania zezwoleń mogło być ono zatem wydane również w formie uchwały Rady Państwa. Nie może jednak ująć uwadze, że analiza przepisów ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. prowadzi do wniosku, że ustawa ta regulowała określony tryb postępowania w sprawach utraty obywatelstwa i określała kolejność czynności. Z treści art. 13 i 11 ustawy wynika, że najpierw zainteresowana osoba winna złożyć wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, następnie wniosek ten winien być przedstawiony przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa, a następnie ta rozstrzygała w przedmiocie zezwolenia. Nie można kolejności tej odwrócić, gdyż naruszałoby to ustawowe wymagania, od których spełnienia zależy utrata obywatelstwa polskiego. Zezwolenie Rady Państwa wydane w formie uchwały mogło następnie odnosić się do wielu podmiotów, jeżeli osoby te można zidentyfikować. Innymi słowy - uchwała nr 5/58 z 23 stycznia 1958 r. mogła odnosić się do osób, które złożyły podania o zmianę obywatelstwa polskiego przed datą jej podjęcia i wnioski zostały przedstawione przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa. Nie mogła natomiast odnosić się do tych osób, które takich podań jeszcze - w dacie podjęcia uchwały - nie złożyły.

Powyższe stanowisko reprezentowane jest przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 27 października 2005 r., II OSK 983/05 oraz 14 października 2005 r. II OSK 267/05. Odnosząc powyższe do okoliczności niniejszej sprawy wskazać należy, że jak wynika z akt administracyjnych, rodzice skarżącego złożyli podania do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w dniu 26 marca 1957 r., a zatem przed podjęciem przez Radę Państwa uchwały nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. Co do zasady zatem omawiana uchwała mogłaby stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego również dla rodziców skarżącego, a przez to jego samego. Warunkiem powyższego jest jednak to aby wnioski rodziców zostały

przekazane Radzie Państwa przez Prezesa Rady Ministrów przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. Ta ostatnia okoliczność nie została wyjaśniona przez organ administracji w należyty sposób. Natomiast zgodnie z obowiązującą zasadą prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 k.p.a. organ administracji zobowiązany jest do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Realizacja tej zasady określona jest w art. 77 § 1 k.p.a., który nakazuje organom administracji wyczerpujące zebranie i rozpatrzenie całego materiału dowodowego.

W konsekwencji zatem, Sąd uznał, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania - art. 7, 77 § 1 i 107 k.p.a. to jest bez wyjaśnienia w należyty sposób niezbędnych do wydania prawidłowej decyzji okoliczności, a naruszenie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Rozpoznając ponownie wniosek Mark P. organ - wyjaśni, uzupełniając w tym zakresie materiał dowodowy, czy podania Eli i Leny P. zostały przekazane Radzie Państwa, a następnie w zależności od wyników ustaleń - w oparciu o wskazaną wyżej ocenę prawną rozważy, czy uchwała nr 5/58 mogła odnosić się do rodziców skarżącego i jego samego.

Z tych względów na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) orzeczono jak w sentencji. O zwrocie kosztów postępowania orzeczono na podstawie art. 200 ww. ustawy.