

IV SA/Wa 1519/06 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 283563

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 27 października 2006 r.

IV SA/Wa 1519/06

TEZA aktualna

Sąd nie podziela linii orzecznictwa wymagającej indywidualnych zezwoleń na zmianę obywatelstwa, a uchwałę Nr 5/58 w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael traktuje jako sprzeczną z ustawą z dnia 5 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, ewentualnie uzależnia możliwość jej stosowania od daty złożenia przez zainteresowanych do Rady Państwa próśb (podań) o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Jarosław Stopczyński.

Sędziowie WSA: Izabella Janson (spr.), Asesor Marian Wolanin.

Protokolant: Artur Dral.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 października 2006 r. sprawy ze skargi Cecylii B. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 23 czerwca 2006 r., nr DRO.II.506-2663/06-AB, w przedmiocie odmowy wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego oddala skargę.

Uzasadnienie faktyczne

Decyzją z dnia 23 czerwca 2006 r., nr DRO.II.506-2663/06-AB, Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 14 marca 2006 r., nr SOM.III.5022/121/LG/05, mocą której odmówiono wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego przez Cecylię B. urodzoną w dniu 29 czerwca 1946 r. w Legnicy.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia decyzji Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców wskazał, że w trakcie postępowania ustalono, że Cecylia B. urodziła się jako Cecylia G. w dniu 29 czerwca 1946 r. w Legnicy i posiadała obywatelstwo polskie. Jej rodzice (Dawid i Chai z domu P.) wystąpili w dniu 19 lutego 1957 r. z podaniami do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatela polskiego na izraelskie, w związku z wyjazdem na stałe do państwa Izrael.

Rodzice skarżącej jako osoby deklarujące zamiar wyjazdu na pobyt stały do Izraela otrzymali

dokumenty podróży. Do dokumentu podróży matki została wpisana skarżąca. Po przyjeździe do Izraela skarżąca nabyła z dniem 25 kwietnia 1957 r. obywatelstwo izraelskie.

Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców podkreślił, że dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy decydujące znaczenie mają 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.). Zgodnie z art. 11 tejże ustawy, w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu zainteresowanej do Izraela, obywatel polski tracił obywatelstwo, jeżeli spełnione zostały jednocześnie dwa warunki:

1) uzyskanie zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa,

2) nabycie obywatelstwa obcego.

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

Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców podniósł, że w przedmiotowej sprawie nie budzi wątpliwości, że skarżąca oraz jej rodzice nabyli obywatelstwo izraelskie po przybyciu do Izraela. Dlatego też, zasadniczą kwestią jest ustalenie, czy rodzice ci uzyskali ze skutkiem prawnym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie, które to zezwolenie rozciągało się z mocy prawa na ich dziecko - małoletnią wówczas Cecylię.

Według Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim nie precyzowała trybu i formy udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Nie określała jaki charakter miało mieć owo zezwolenie, tzn. czy miał to być akt generalny czy indywidualny.

W dniu 23 stycznia 1958 r. Rada Państwa wydała niepublikowaną uchwałę Nr 5/58 w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael. Dawała ona generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego tym, którzy:

1) opuścili lub opuszczą obszar PRL udając się na pobyt stały do państwa Izrael,

2) złożyli lub złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego.

Udzielone tą uchwałą zezwolenie rozciągało się na dzieci pozostałe pod władzą rodzicielską osób określonych w pkt 2, które opuszczają obszar PRL wraz z rodzicami. Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim nie zawierała regulacji dotyczących trybu i formy wydawania przez Radę Państwa zezwoleń na zmianę obywatelstwa polskiego na obce.

Należy zatem przyjąć, iż dopuszczony był każdy sposób udzielenia przez Radę Państwa takiego zezwolenia. Przywołana uchwała nie zastępowała własnej inicjatywy samych zainteresowanych, którzy procedurę emigracyjną musieli uruchomić własnymi czynnościami.

W przedmiotowej sprawie rodzice wnioskodawcy sami zainicjowali tę procedurę składając wnioski o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Oświadczenie woli zawarte we wniosku zawierało deklaracje opuszczenia terytorium Polski i udania się na pobyt stały do państwa Izrael. Zainteresowani oświadczyli, iż zamierzają opuścić terytorium Polski. Tego rodzaju

oświadczenie woli spowodowało, że wniosek strony nie wymagał wydania indywidualnej uchwały na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie, lecz miała do niego zastosowanie uchwała Rady Państwa Nr 5/58.

Poza tym, Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców w uzasadnieniu swej decyzji powołał się na wyrok NSA z dnia 27 października 2005 r., OSK 965/05, w którym tenże sąd zwrócił uwagę na to, że uchwała Nr 5/58 odnosi się wprost do osób które złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, a to, że w tekście samej uchwały nie wymienia się imienia i nazwiska tych osób nie przesądza o tym, że uchwała w tym zakresie nie ma charakteru indywidualnego i konkretnego. Orzeczenie w formie uchwały mogło więc dotyczyć większej liczby osób, pod warunkiem wszakże, iż odnosiło się do oznaczonych osób, których podania były w toku rozpoznawania przez Radę Państwa przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r.

Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców przywołał także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 stycznia 2006 r. (sygn. akt IV SA/Wa 1567/05), w uzasadnieniu którego podkreślono m.in., że przyjęcie, iż w sprawie wyrażenia zgody na zmianę obywatelstwa nie było konieczne wydawanie przez Radę Państwa rozstrzygnięcia imiennie skierowanego do składającego wniosek w tym przedmiocie nie narusza praw zainteresowanych, o ile faktycznie złożyli oni skutecznie wniosek w tej sprawie.

Powyższe oznacza, że rodzice skarżącej spełnili wszystkie przesłanki zawarte w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, skutkujące utratą obywatelstwa polskiego. Wraz z nimi obywatelstwo to utraciła małoletnia wówczas Cecylia B.

Powyższą decyzję zaskarżyła Cecylia B., wnosząc o jej uchylenie, a nadto o uchylenie poprzedzającej ją decyzji Wojewody Dolnośląskiego.

W uzasadnieniu skargi podkreślono, iż zaskarżona decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa, w szczególności art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim poprzez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że Uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. Nr 5/58 stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa Cecylii B. i jej rodziców, skutkujące utratą obywatelstwa polskiego z chwilą nabycia przez nich obywatelstwa izraelskiego. Powołana uchwała nie miała mocy aktu prawnego o charakterze generalnym. Rada Państwa nigdy nie posiadała uprawnienia do uchwalania powszechnie obowiązującego prawa. Zgodnie z art. 15 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. kompetencja ta przysługiwała wyłącznie Sejmowi. Podkreślono również, że ani Konstytucja PRL wówczas obowiązująca, ani też ustawa o obywatelstwie polskim nie przewidywała dla Rady Państwa upoważnienia do wydawania aktów normatywnych o charakterze generalnym regulującym kwestie obywatelstwa polskiego. W uzasadnieniu podniesiono również, iż nawet w przypadku uznania, że uchwała nr 5/58 Rady Państwa mogła stanowić podstawę dla prawnie skutecznego zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które o takie zezwolenie wystąpiły przed datą jej podjęcia, to krąg osób objętych zezwoleniem powinien zostać jednoznacznie określony wnioskami Prezesa Rady Ministrów, o których mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Natomiast ustalenia Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców mają charakter dowolny, ponieważ brak jest dowodu

wskazującego na przekazanie wniosków rodziców skarżącej przez Prezesa Rady Ministrów do Rady Państwa. Jednocześnie zdaniem skarżącej postępowanie w niniejszej sprawie nie wskazało, aby powyższe wymogi zostały spełnione. Załączone do akt sprawy archiwalne dokumenty podłożone do Kancelarii Rady Państwa nie były indywidualnie rozważane i mają jedynie charakter ogólnego wniosku.

W odpowiedzi na skargę Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców podtrzymał argumenty zawarte w zaskarżonej decyzji i wniósł o oddalenie skargi.

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 ze zm.) sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę pod względem zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, i to z przepisami obowiązującymi w dacie jej wydania.

Rozpatrywana pod tym względem skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

W ocenie Sądu przedmiotowy stan faktyczny winien być oceniony na podstawie przepisów zawartych w ustawie z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 ze zm.), jako że rodzice skarżącej wyjechali wspólnie z nią do Izraela w 1957 r., występując uprzednio do Rady Państwa z podaniami o zezwolenie na zmianę obywatelstwa na izraelskie. Podania te noszą datę 19 lutego 1957 r. Bezsporne jest również to, że skarżący nabyli obywatelstwo państwa Izrael w dniu 25 kwietnia 1957 r.

Artykuł 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim stanowił, że obywatel polski może nabyć obywatelstwo obce jedynie po uzyskaniu zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa, zaś ust. 5 tegoż artykułu przewidywał, że nabycie obywatelstwa obcego pociąga za sobą utratę obywatelstwa polskiego. Kluczowa w sprawie jest więc odpowiedź na pytanie, czy rodzice skarżącej uzyskali zezwolenie na zmianę obywatelstwa w rozumieniu art. 11 ust. 1 powołanej ustawy. W ocenie składu orzekającego w przedmiotowej sprawie takim zezwoleniem była uchwała Nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. Z jej treści wynika, że została podjęta na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, a jej adresatem były osoby, które opuściły bądź opuszczą obszar Polski udając się na pobyt stały do państwa Izrael i złożyły lub złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Krąg tych osób nie został określony z imienia i nazwiska co oznacza, iż zezwolenie nie musiało mieć charakteru indywidualnego. W każdym razie, wymóg indywidualności zezwolenia nie wynika, ani z treści ww. uchwały Rady Państwa, ani też z treści przepisów wówczas obowiązującej ustawy o obywatelstwie.

W ocenie Sądu odwołanie się w uchwale Nr 5/58 do przepisu art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o obywatelstwie, który znajdował się w rozdziale czwartym tejże ustawy traktującym o postępowaniu, nie może być analizowane w oderwaniu od przepisów rozdziału trzeciego, które dotyczyły utraty obywatelstwa polskiego. Prowadzi to do wniosku, iż de iure czym innym była utrata obywatelstwa, a czym innym jego pozbawienie, które ogłaszano w Monitorze Polskim (art. 13 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim). Procedura wszczynana przez osoby zainteresowane opuszczeniem Polski i wyjazdem na stałe do Izraela kończyła się utratą obywatelstwa, o ile osoby te występowały ze stosownymi podaniami do Rady Państwa.

W niniejszej sprawie stosowne podania rodzice skarżące złożyli w dniu 19 lutego 1957 r. Oznacza to, iż uchwała Rady Państwa Nr 5/58 miała do nich zastosowanie. Jak już bowiem nadmieniono wyżej, była ona adresowana do osób, które złożyły lub złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego.

Powyższa teza jest uprawniona ze względu na treść wniosku Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1957 r., nr D.III/4/70/57, skierowanego do Rady Państwa, w którym powołując się na art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim wnosi on o powzięcie uchwały w sprawie ogólnego udzielenia obywatelom polskim, którzy opuścili względnie opuszczą teren PRL udając się na pobyt stały do państwa Izrael, zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

W następstwie tego właśnie wniosku została podjęta uchwała Nr 5/58, a jej treść w sposób nieznaczny odbiega od projektu, jaki zaproponował Prezes Rady Ministrów. Wniosek Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1957 r. był więc wnioskiem, o którym mowa w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, a z jego treści wynika, że podobnie jak uchwała Rady Państwa Nr 5/58 miał on charakter generalny w tym sensie, że nie wymieniał z imienia i nazwiska osób, których dotyczył.

Podkreślenia również wymaga to, że w dyskusji nad projektem uchwały Nr 5/58 podano liczbę osób, które opuściły Polskę i udały się do państwa Izrael w poszczególnych latach z rozróżnieniem tych, którzy wyjechali na podstawie dokumentu podróży, nie personalizując przy tym wskazanych danych. Także więc na tym etapie postępowania poprzedzającego podjęcie ww. uchwały nie czyniono choćby sugestii, że zezwolenia na zmianę obywatelstwa powinny mieć precyzyjnie określonych adresatów, tj. adresatów wymienionych z imienia i nazwiska. Nikt nie rozważał również tego, aby zróżnicować sytuację prawną tych osób, które wyjadą przed podjęciem uchwały, której treść dyskutowano, oraz tych, które ewentualnie zdecydują się na wyjazd po jej podjęciu.

Sąd podziela stanowisko Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców także w kwestii obowiązku publikacji uchwały Nr 5/58. W tej materii obowiązywała wówczas ustawa z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" (Dz. U. Nr 58, poz. 524). Artykuł 2 ust. 2 tej ustawy przewidywał, że ogłoszenie w Monitorze Polskim m.in. uchwał Rady Państwa następuje, gdy jest przewidziane to w obowiązującym przepisie lub w ogłoszonym akcie prawnym albo gdy uzna je za wskazane władza lub urząd, który wydał akt prawny. Żaden obowiązujący wówczas przepis prawa, ani uchwała Nr 5/58, ani wreszcie Rada Państwa, która ów akt stosowania prawa wydała, nie przewidywał konieczności, czy wręcz nawet potrzeby, publikacji tejże uchwały.

Z powyższych względów Sąd w składzie rozpoznającym przedmiotową sprawę nie podziela linii orzecznictwa wymagającej indywidualnych zezwoleń na zmianę obywatelstwa, a uchwałę Nr 5/58 traktuje jako sprzeczną z ustawą z dnia 5 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, ewentualnie uzależnia możliwość jej stosowania od daty złożenia przez zainteresowanych do Rady Państwa próśb (podań) o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego.

Mając powyższe na względzie Wojewódzki Sąd Administracyjny nie dopatrywał się w zaskarżonej decyzji naruszenia prawa i na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002

r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w sentencji.