

IV SA/Wa 1964/06 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 343293

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 6 grudnia 2006 r.

IV SA/Wa 1964/06

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: sędzia WSA Jarosław Stopczyński (spr.).

Sędziowie WSA: Alina Balicka, Wanda Zielińska-Baran.

Protokolant: Dominik Nowak.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 grudnia 2006 r. sprawy ze skargi Barucha N. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 7 września 2006 r. nr (...) w przedmiocie odmowy wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego
- oddała skargę.

Uzasadnienie faktyczne

Decyzją z dnia 7 września 2006 r. Nr (...) Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. po rozpatrzeniu odwołania Barucha N. utrzymał w mocy decyzję Wojewody D. z dnia 31 maja 2006 r. Nr (...) w przedmiocie odmowy wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie przez niego obywatelstwa polskiego.

W uzasadnieniu decyzji organ odwoławczy stwierdził, iż odmowa wydania tego dokumentu wynika z faktu utraty przezeń obywatelstwa polskiego w związku z wyjazdem z Polski. W sprawie ustalono bowiem, że Baruch N., urodzony w dniu 28 maja 1953 r. w P., będący wcześniej obywatelem polskim, wraz z rodzicami wyjechał na stałe do Izraela. Upřednio w dniu 19 października 1959 r. jego rodzice wystąpili do Rady Państwa o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem na stałe do Państwa Izrael. Otrzymali oni dokumenty podróży o numerach (...) i (...) z datą ważności do dnia 2 listopada 1960 r. Małoletni wówczas Baruch N. został wpisany do dokumentu podróży matki Rywy N. Organ II instancji wskazał, iż Baruch N. w dniu 29 października 1959 r. nabył obywatelstwo izraelskie. Zdaniem organu odwoławczego, spełniony został wymagany warunek zmiany obywatelstwa, jakim było uzyskanie zezwolenia w tym zakresie, gdyż zostało ono wyrażone uchwałą Rady Państwa Nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do Izraela (niepubl.). Udzielone wspomnianą uchwałą zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie rozciągało się również na dzieci pozostające pod władzą rodzicielską osób, które opuściły lub opuszczają obszar Polski udając się na stały pobyt do państwa Izrael, i

które opuściły obszar Polski wraz z rodzicami.

Organ odwoławczy podkreślił, iż Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r. przyznawała Radzie Państwa oprócz kompetencji określonych w art. 25 ust. 1 pkt 11 również inne funkcje, przewidziane dla niej w Konstytucji lub przekazane jej przez ustawy. Do tych ostatnich należało uprawnienie do decydowania w sprawach nadania i utraty obywatelstwa polskiego, które Rada Państwa uzyskała na mocy art. 13 ust. 1 u.o.o.p. Skoro ustawa z 1951 r. o obywatelstwie polskim nie precyzowała trybu i formy udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa, to zdaniem organu II instancji uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. Nr 5/58, wydana na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael - dawała generalne pod względem podmiotowym zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie tym obywatelom polskim, którzy: 1) opuścili lub opuszczają obszar Polski udając się na stały pobyt do państwa Izrael; 2) złożyli lub złożą prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Rada Państwa podjęła przedmiotową uchwałę zgodnie z obowiązującym wówczas porządkiem prawnym. Zatem w stosunku do osób, które spełniały 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.

W związku z powyższym, w ocenie organu II instancji, zachodziły przesłanki utraty obywatelstwa polskiego przez Barucha N., o których mowa w art. 11 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25, zwanej dalej u.o.o.p.) w zw. z art. 11 ust. 2 u.o.o.p.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na powyższe rozstrzygnięcie Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców złożył Baruch N. wnosząc o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji oraz utrzymanej nią w mocy decyzji Wojewody D. z dnia 31 maja 2006 r. Zaskarżonej decyzji zarzucono naruszenie art. 11 u.o.o.p. poprzez błędne przyjęcie, że uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. Nr 5/58 stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa skutkujące utratą obywatelstwa polskiego przez skarżącego.

W uzasadnieniu skargi podniesiono w szczególności, iż uchwała Rady Państwa Nr 5/58 nie miała mocy aktu prawnego o charakterze generalnym. Rada Państwa nie posiadała bowiem uprawnienia do uchwalania powszechnie obowiązującego prawa w zakresie obywatelstwa polskiego. Jako organ stosowania prawa mogła stanowić jedynie akty o charakterze indywidualnym, wydawanym po zbadaniu wszelkich okoliczności konkretnej sprawy. Strona skarżąca podniosła nadto, iż przedmiotowa uchwała nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które od daty jej podjęcia nie występowały o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, gdyż nie sposób mówić o udzieleniu zezwolenia osobie, która o takie zezwolenie nie występowała. Osoba objęta zezwoleniem powinna być także wskazana we wniosku Prezesa Rady Ministrów skierowanego do Rady Państwa, o którym mowa w art. 13 ust. 2 u.o.o.p.

W odpowiedzi na skargę Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców wniósł o jej oddalenie odwołując się do argumentacji zawartej w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Skarga nie jest zasadna, nie stwierdzono bowiem, aby zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem prawa.

Bezsporne jest, iż stan faktyczny w sprawie będącej przedmiotem niniejszego rozpoznania winien być oceniony w świetle przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25, zwanej dalej u.oo.p.).

Stosownie do dyspozycji art. 11 ust. 1 u.oo.p. obywatel polski mógł 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 stratę obywatelstwa polskiego. Kluczowa w sprawie jest więc odpowiedź na pytanie, czy rodzice skarżącego uzyskali zezwolenie na zmianę obywatelstwa w rozumieniu art. 11 ust. 1 powołanej ustawy. Ta ostatnia kwestia w judykaturze budzi kontrowersje.

W ocenie składu orzekającego w przedmiotowej sprawie, takim zezwoleniem była uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. Nr 5/58 w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael.

Z treści wspomnianej uchwały wynika bowiem, że została ona podjęta na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 u.oo.p., a jej adresatem były osoby, które opuściły bądź opuszczają obszar PRL 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 przedmiotowe zezwolenie nie musiało mieć charakteru indywidualnego. W każdym razie, wymóg indywidualności zezwolenia nie wynika ani z treści powołanej uchwały Rady Państwa, ani też z brzmienia przepisów wówczas obowiązującej ustawy o obywatelstwie.

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 skarżącego złożyli w dniu 19 października 1959 r.

Podkreślić również należy, iż właściwej rangi akty normatywne, obowiązujące na dzień wydania uchwały Rady Państwa nr 5/58, stosunkowo skąpo i lakonicznie regulowały zasady funkcjonowania tego organu władzy państwowej. W świetle doktryny Rada Państwa była samodzielnym, naczelnym organem władzy państwowej i podlegała w całej swojej działalności Sejmowi. Jej funkcjonowanie opierało się na zasadzie kolegalności. Sposób działania Rady Państwa był określony w regulaminie, który był uchwalany po każdorazowym wyborze nowej Rady (tak też J. Stembrowicz "Rada Państwa w systemie organów PRL", Warszawa 1968).

Z samej Konstytucji z 1952 r. wynikało, iż Rada Państwa wykonywała między innymi funkcje przekazane jej z mocy ustaw oraz działała na zasadzie kolegalności - art. 25 ust. 1 pkt 11 i ust. 3. Z mocy ustawy Rada Państwa zaliczona była do naczelnych organów władzy państwowej (rozdział 3 Konstytucji), nie zaś do organów administracji (rozdział 4). Z kolei obowiązująca wówczas ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 roku dopuszczała nabycie obcego obywatelstwa jedynie po uzyskaniu zezwolenia władzy polskiej oraz wbrew twierdzeniom skarżącego wskazywała Radę Państwa, jako właściwą do orzekania w tym przedmiocie - art. 11 ust. 1 i art. 13 u.oo.p. Wskazane wyżej przepisy nie stanowiły wszakże

jednoznacznie, iż orzeczenie dotyczące zezwolenia musi mieć charakter aktu indywidualnego. Sąd orzekający w niniejszej sprawie w pełni podziela stanowisko w kwestii form prawnych wydawania przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa, wyrażone w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 1985 r. sygn. III SA. 404/85, (opubl. ONSA z 1985 nr 1, poz. 23), w którym stwierdzono, iż przepisy postępowania administracyjnego nie miały zastosowania przed organami władzy państwowej, do których należała Rada Państwa.

Wobec powyższych uwarunkowań, Sąd uznał za trafne stanowisko, iż uchwała Rady Państwa nr 5/58 stanowiła "generalny akt stosowania prawa" wydany przez Radę Państwa w zakresie przysługujących jej kompetencji. Akt ten stanowił generalne, pod względem podmiotowym, zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego przez osoby, które opuszczały Polskę, w celu wyjazdu na stałe do Izraela, o ile wyraziły one chęć zmiany obywatelstwa.

Sąd miał przy tym na względzie treść wniosku Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1957 r. Nr D.III/4/70/57 - kierowanego do Rady Państwa, w którym powołując się na art. 13 ust. 2 u.o.o.p. wnosi on o podjęcie uchwały w sprawie ogólnego udzielenia obywatelom polskim, którzy opuścili względnie opuszczają teren PRL udając się na pobyt stały do państwa Izrael - zezwolenia na zmianę obywatelstwa.

W następstwie tego właśnie wniosku została podjęta omawiana uchwała Nr 5/58, a jej treść jedynie nieznacznie odbiega od projektu, jaki zaproponował Prezes Rady Ministrów.

Wniosek Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1957 r. był zatem wnioskiem, o którym mowa w art. 13 ust. 2 u.o.o.p., 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.

Godne podkreślenia jest również to, że w dyskusji nad projektem uchwały Nr 5/58 jeden z Wiceministrów podał liczby 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 przedmiotowej uchwały - nie czyniono choćby sugestii, że zezwolenia na zmianę obywatelstwa powinny mieć precyzyjnie określonych adresatów, to jest adresatów wymienionych z imienia i nazwiska. Nadto, nie rozważano 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.

Z powyższych względów Sąd - w składzie rozpoznającym przedmiotową sprawę - nie podziela tej linii orzecznictwa, która stawia tezę o konieczności indywidualnych zezwoleń na zmianę obywatelstwa, a uchwałę Rady Państwa 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.

W ocenie Sądu, rozważając zakres skutków prawnych, które zaszły w następstwie - uchwały Rady Państwa nr 5/58, w innych realiach systemowych i ustrojowych (w 1959 r.), nie można posługiwać się wprost standardami państwa praworządnego i stosowanymi obecnie standardami dokonywania wykładni przepisów. Przyjęcie takiego wyłącznie kryterium

interpretacyjnego prowadziłyby bowiem niechybnie do wniosku, iż jeśli nie cała, to w każdym razie znaczna część przepisów tworzących ówczesny porządek prawny - była *de iure* bezprawiem, którego to wniosku nie sposób dzisiaj akceptować. Chodzi wszak o ocenę skutków stanów prawnych, które nastąpiły ówczesnie wskutek występujących wówczas zdarzeń. Nie chodzi natomiast o ocenę, jakie skutki prawne wywołałoby funkcjonowanie uchwały obecnie. W ocenie Sądu, 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 w istocie praw zainteresowanych, o ile faktycznie złożyli oni skutecznie wniosek w tej sprawie.

Mając na względzie powyższe, Sąd na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) orzekł jak w sentencji.