

## **IV SA/Wa 1567/05 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

LEX nr 196324

### **Wyrok**

#### **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

**z dnia 11 stycznia 2006 r.**

**IV SA/Wa 1567/05**

#### **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 stały pobyt do państwa Izrael (niepublikowana) stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.
2. Nie wydaje się trafna wykładnia prezentowana w wyroku NSA, sygn. akt II OSK 965/05, której przyjęcie za właściwą skutkowałoby uzależnieniem wystąpienia skutku prawnego (utrąty obywatelstwa) od dokonania przez organ władzy publicznej (Prezesa Rady Ministrów) czynności polegającej na przedłożeniu indywidualnego wniosku o zmianę obywatelstwa, bądź choćby zestawienia tych wniosków przed podjęciem odnośnej uchwały.
3. Obowiązujący do czasu jego uchylecia akt prawny Rady Państwa (uchwała 5/58) spowodował, jako wymagane zezwolenie na zmianę obywatelstwa, wynikające z jego uzyskania skutki prawne.

#### **UZASADNIENIE**

##### **Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia WSA Krystyna Napiórkowska.

Sędziowie WSA: Łukasz Krzycki (spr.), Jarosław Stopczyński.

Protokolant: Piotr Jędrasik.

##### **Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 stycznia 2006 r. sprawy ze skargi Shimona H. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 24 czerwca 2005 r. w przedmiocie potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego oddala skargę.

##### **Uzasadnienie faktyczne**

Zaskarżoną decyzją z dnia 24 czerwca 2005 r. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców na zasadzie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 21 maja 2005 r. w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Shimona H. (uprzednio Szymona H.).

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, Prezes UdSRiC stwierdził, iż odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Shimona H. wynika z faktu, iż utracił on to obywatelstwo w związku z wyjazdem z Polski. W sprawie ustalono, iż Shimon H. urodzony 8

marca 1955 r., będący wcześniej obywatelem polskim, wraz z rodzicami wyjechał na stałe do Izraela. Wcześniej, w dniu 11 stycznia 1957 r. jego rodzice wystąpili do Rady Państwa o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa Polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem do Izraela. Shimon H. wyjechał na podstawie dokumentu podróży swojej matki, do którego był wpisany, z prawem do jednokrotnego przekroczenia granicy. W decyzji stwierdzono, iż Shimon H., po przyjeździe do Izraela, nabył dnia 8 kwietnia 1957 r. obywatelstwo izraelskie i legitymuje się paszportem tego kraju. 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.).

W związku z tym, w ocenie organu, zachodziły przesłanki utraty obywatelstwa, 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) w zw. z treścią ust. 2 tego artykułu.

W skardze na decyzję Prezesa UdSRiC Shimon H. wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji. Wskazał, iż została ona wydana z naruszeniem prawa poprzez przyjęcie, iż Skarżący uzyskał zgodę na zmianę obywatelstwa wymaganą na mocy art. 11 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 roku. Skarżący odwołał się do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2001 r., sygn. III RN 56/01 (opubl. OSNP z 2002, nr 13, poz. 299), w którym wyrażony został następujący pogląd; "Zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego jako przesłanka utraty obywatelstwa 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 (Dz. U. Nr 10, poz. 49 ze zm.; obecnie jednolity tekst: Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym w 1971 r. musiało mieć charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata, aktu Rady Państwa, którego nie zastępowała generalna uchwała Rady Państwa (w szczególności uchwała Nr 37/56 z dnia 16 maja 1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim, niepublikowana)". Skarżący podniósł, iż instytucja prawna wyrażania zgody na zmianę obywatelstwa przez Radę Państwa, zawarta w ustawie o obywatelstwie polskim z 1951 roku, miała analogiczny charakter do instytucji zezwolenia zawartej w ustawie z 1962 roku. Z uwagi na to trzeba uznać, iż orzeczenie Sądu Najwyższego odnosi się w pełni do stanu faktycznego zaistniałego pod rządami ustawy z 1951 roku.

Zdaniem Skarżącego ustawa z 1951 roku precyzyjnie określa tryb i formę udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego. Jego niezachowanie poprzez uchwalenie generalnego zezwolenia dla określonych grup ludności, w miejsce indywidualnego skierowanego do konkretnej osoby, wyklucza możliwość przyjęcia, iż Skarżący utracił obywatelstwo polskie z chwilą nabycia obywatelstwa państwa Izrael.

Dodatkowo wskazał, iż uchwała Rady Państwa nr 5/58 nie została opublikowana - co pozostaje w rażącej sprzeczności z treścią art. 13 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 roku. Przywołano w tym zakresie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygn. akt V SA 922/02.

W końcu, w skardze powołano sygnatury szeregu orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, które zapadły w analogicznych sprawach i wyrażano w nich pogląd

prezentowany w skardze.

W odpowiedzi na skargę Prezes UdSRiC wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zawarte w zaskarżonej decyzji.

W trakcie rozprawy pełnomocnik Prezesa okazał szereg dokumentów, poświadczonych za zgodność przez Archiwum Akt Nowych, związanych z podjęciem przez Radę Państwa uchwały nr 5/58 oraz przedłożył do akt sprawy kserokopie tych dokumentów.

### **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Sąd oddalił skargę, gdyż nie zasługuje ona na uwzględnienie, albowiem zaskarżone rozstrzygnięcie nie narusza prawa.

Organy obu instancji orzekające w sprawie, na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r. w aktualnym brzmieniu, stwierdziły, iż Skarżący był obywatelem Polski lecz nastąpiła utrata przez niego obywatelstwa, w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Prowadziło to do odmowy stwierdzenia przez te organy, iż Skarżący posiada obywatelstwo polskie.

Jak trafnie uznały to organy orzekające w sprawie, oceniając czy nastąpiła utrata obywatelstwa przez Skarżącego, należy uwzględnić stan prawny w okresie gdy nastąpiły zdarzenia, które mogły spowodować utratę obywatelstwa. Z tego względu w rozpoznawanej sprawie zastosowanie znajdą przepisy ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 roku. Warunkiem utraty obywatelstwa, w świetle tej ustawy, było łączne spełnienie dwu warunków: wydanie wymaganego zezwolenia przez Radę Państwa oraz uzyskanie obywatelstwa obcego (art. 11 ust. 1 i 5) przy czym w przypadku dzieci do lat 13 zezwolenie udzielone rodzicom rozciągało się bezwzględnie na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską (art. 11 ust. 2 w zw z ust. 4).

Jak wynika z zebranego i właściwie ocenionego przez organy administracji materiału dowodowego, spełniona została pierwsza z przesłanek utraty obywatelstwa. Organ administracji słusznie zakwalifikował wyjazd rodziców Skarżącego (Abrama i Rywki), jako opuszczenie kraju w celu udania się na stałe do państwa Izrael. Niekwestionowane w sprawie jest, iż rodzice Skarżącego wystąpili do Rady Państwa z odnośnym wnioskiem o wyrażenie zgody na zmianę obywatelstwa w związku z wyjazdem do Izraela. Co prawda, zawarte w aktach administracyjnych kopie ich wniosków są niezbyt czytelne, jednak nie ma to znaczenia w sprawie, skoro fakty w tym zakresie nie były kwestionowane. Rodzice Skarżącego zostali objęci generalnym zezwoleniem Rady Państwa na zmianę obywatelstwa (uchwała 5/58), gdyż spełnione były dwie przesłanki warunkujące wyrażenie zgody - została złożona odnośna prośba oraz nastąpiło opuszczenie Polski na stały pobyt do państwa Izrael (pkt 1 uchwały), co potwierdza opuszczenie przez rodziców Skarżącego Polski z dokumentem uprawniającym do jednokrotnego przekroczenia granicy. Uzyskane zezwolenie dotyczyło także Skarżącego, skoro urodził się on w 1955 roku a przyjazd do Izraela nastąpił w 1957 roku. Wynika to bezpośrednio z ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 roku (art. 11 ust. 2 i 4) a jest potwierdzone w treści uchwały 5/58 (pkt 2 uchwały).

Bezsporne jest także, iż Skarżący nabył obywatelstwo Izraelskie w 1957 roku.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, w ocenie Sądu, organ orzekający w sprawie

prawidłowo przyjął, iż wystąpiły obie przesłanki utraty obywatelstwa polskiego, o których mowa w art. 11 ust. 1 i 5 obowiązującej wówczas ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 roku, co musiało prowadzić do odmowy stwierdzenia posiadania obecnie obywatelstwa polskiego.

Sąd uznał za niezasadne zarzuty skargi co do naruszenia zaskarżoną decyzją art. 11 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 roku. Nietrafne są wywody skargi, jakoby w sprawie Shimona H. nie był spełniony warunek utraty obywatelstwa, jakim było uzyskanie zezwolenia właściwego organu - wówczas Rady Państwa. W ocenie Sądu, analizując zakres skutków prawnych uchwały Rady Państwa z 1958 r., w szczególności, czy można uznać, iż stanowiła ona skuteczne zezwolenie na zmianę obywatelstwa, nie można obecnych standardów stosowania prawa odnosić do okresu, gdy system prawny ukształtowany był według odmiennych zasad. Ówczesny system prawno-organizacyjny w zakresie możliwości emigracji z Polski do Izraela był jasny dla podejmujących emigrację. Uzyskanie dokumentu podróży było uwarunkowane właśnie złożeniem wniosku o zmianę obywatelstwa. W tej sytuacji osoba składająca wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, nie mogła mieć wątpliwości, iż uzyskanie dokumentu podróży związane będzie ze zmianą obywatelstwa, przy czym bez znaczenia z jej perspektywy musiało być, czy zgoda ta została wyrażona aktem indywidualnym czy też generalnym (dotyczącym określonej grupy osób). Dokonując obecnie prawidłowej wykładni obowiązujących wcześniej regulacji trzeba wziąć także pod uwagę, iż akt prawny, którego zakres skuteczności jest kwestionowany w skardze, stanowił źródło konkretnych uprawnień dla obywateli, zwłaszcza co do osób wyjeżdżających po podjęciu uchwały (co nie miało akurat miejsca w rozpatrywanej sprawie), gdyż tworzył w ówczesnym autorytarnym systemie możliwość opuszczenia Polski. Niezależnie od oceny całokształtu systemu prawnego, który tworzył bezzasadne, z punktu widzenia współczesnych standardów wolności obywatelskich, bariery w zakresie możliwości opuszczenia Polski, jest istotne, iż uchwała Rady Państwa stanowiła źródło uprawnienia dla repatriantów, jako wyjątek od faktycznego ograniczenia możliwości migracji innych obywateli przez granice. Uwzględniając powyższe okoliczności, przed oceną skutków prawnych funkcjonowania w obrocie prawnym uchwały w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa, aż do dnia jej uchylenia uchwałą Rady Państwa nr 26/84 z dnia 8 marca 1984 r. (niepubl.), trzeba zauważyć najpierw, 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 kolegiałności. Sposób działania Rady Państwa określony był w regulaminie, który był uchwalany po każdorazowym wyborze nowej Rady (tak samo J. Stembrowicz: "Rada Państwa w systemie organów PRL", Warszawa 1968). Z samej Konstytucji z 1952 r. wynikało, iż Rada Państwa wykonywała m.in. funkcje przekazane jej z mocy ustaw oraz działała na zasadzie kolegiałności (art. 25 ust. 1 pkt 11 i ust. 3). Z mocy ustawy Rada Państwa zaliczona była do naczelných 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 wskazywała

Radę Państwa, jako właściwą do orzekania w tym przedmiocie (art. 11 ust. 1 i art. 13). Wskazane wyżej przepisy nie stanowiły jednak jednoznacznie, iż orzeczenie dotyczące zezwolenia musi mieć charakter aktu indywidualnego, w szczególności stanowić decyzję administracyjną w rozumieniu wówczas obowiązującej ustawy o postępowaniu administracyjnym. Sąd orzekający w niniejszej sprawie w pełni podziela natomiast stanowisko wyrażone 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 nr 5/58 stanowiła *sui generis* "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 od Izraela, o ile wyraziły one chęć zmiany obywatelstwa. Ponieważ akt ten był źródłem uzyskania określonych uprawnień (dotyczy to w szczególności osób opuszczających Polskę po jej wydaniu), stosowanie wykładni zawężającej kompetencje Rady Państwa odnośnie wywoływanych przez niego skutków prawnych, a zwłaszcza odnośnie do niego obecnie przyjętych standardów praworządnego funkcjonowania organów państwowych byłoby bezzasadne. Oceniając zakres skutków wywołanych aktem prawnym (tu uchwałą) trzeba odnieść się do systemu prawnego istniejącego w okresie wydania tego aktu oraz jego funkcjonowania w obrocie prawnym. Trzeba także uwzględnić m.in. szeroki zakres skutków, jakie faktycznie wywołał określony akt. Do bezpośrednich skutków funkcjonowania uchwały w obrocie prawnym można zaliczyć faktyczny wyjazd, już po jej wydaniu, tysięcy osób. Z niekwestionowanego wcześniej faktu utraty obywatelstwa polskiego wynikały z kolei inne skutki prawne, których zniweczenie, w razie przyjęcia interpretacji, iż uchwała 5/58 w zakresie wyrażenia zezwolenia nie była skuteczna, nie musi być w interesie dużej części osób, które wyjechały z Polski. Trzeba mieć na uwadze, że z posiadaniem obywatelstwa związany jest równocześnie szereg powinności (patrz w szczególności art. 82-86 Konstytucji RP - m.in. obowiązek wierności RP, obowiązek służby wojskowej, obowiązek ponoszenia świadczeń i ciężarów publicznych). Przyjęcie koncepcji utrzymania posiadania obywatelstwa polskiego, pomimo wyjazdu na stałe do obcego państwa (zarówno do Izraela jak i innych krajów, do których mogli w praktyce przenieść się wyjeżdżający), może zdestabilizować ich aktualny status prawny, jako obywateli obcego państwa. Jako bowiem osoby posiadające podwójne obywatelstwo mogą podlegać innym reżimom prawnym państwa obcego. Z kolei przyjęcie, iż uchwała nie wywarła skutków prawnych, jako przesłanka utraty obywatelstwa wyłącznie w stosunku do osób, które obecnie zakwestionują jej skuteczność, byłaby, w ocenie Sądu, nie do pogodzenia ze współczesnymi standardami państwa praworządnego, zwłaszcza zważywszy na wynikający stąd stan niepewności prawa (statusu prawnego tysięcy osób).

Oceniając, czy można uznać, iż uchwała 5/58 stanowiąca w istocie generalne zezwolenie na zmianę obywatelstwa wywołała w okresie jej obowiązywania skutki prawne określone ustawą o obywatelstwie polskim z 1951 roku warto uwzględnić, iż zastosowane rozwiązanie

prawne, na gruncie obowiązującego ówczesnie systemu funkcjonowania organów państwa, było aprobowane w doktrynie (patrz przywołana w odpowiedzi na skargę publikacja prof. Walentego Ramusa "Prawo o obywatelstwie polskim", Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1968 r.).

Uznając, iż uchwała Rady Państwa nr 5/58 stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Sąd nie ocenił czy funkcjonujący wówczas system, w ramach którego faktyczna możliwość przesiedlenia a nawet wyjazdu, do wielu krajów była uzależniana od wystąpienia z wnioskiem o zmianę obywatelstwa, zasługuje na aprobatę i czy sytuacja ta nie prowadziła do składania wniosków o zmianę obywatelstwa pod presją konieczności czy chęci opuszczenia kraju. Kwestie te pozostają bez wpływu na rozważane zagadnienie, które sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy zawsze było potrzebne wydanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa w drodze aktu indywidualnego, skierowanego do zindywidualizowanego adresata. W ocenie Sądu, także funkcjonowanie systemu wyrażania zezwoleń indywidualnych nie zapewniłoby w państwie autorytarnym skuteczniejszej ochrony praw obywatelskich w zakresie swobody utrzymania obywatelstwa polskiego. W przypadku bowiem obu systemów wystąpienie skutków prawnych polegających na utracie obywatelstwa musiało wynikać, w ocenie Sądu, z faktycznego wyrażenia woli zmiany obywatelstwa (np. złożenia odnośnego wniosku). Takie rozumienie regulacji wynika z użycia w art. 11 ust. 1 ustawy z 1951 roku wyrażenia "uzyskanie zezwolenia". Sformułowanie to wskazuje, iż niezbędnym warunkiem uzyskania zezwolenia jest wyrażenie woli zmiany obywatelstwa przez zainteresowanego jego zmianą. Bez znaczenia pozostają natomiast generalnie przesłanki, jakimi kierował się zainteresowany występując o zmianę obywatelstwa. Jedynie ustalenie obecnie, w indywidualnym przypadku, iż wniosek nie został faktycznie złożony (np. wniosek został złożony pod przymusem - nie stanowił faktycznie oświadczenia woli wnioskodawcy) oznaczać będzie odpowiednio - w przypadku zezwolenia indywidualnego, iż było ono wydane wadliwie (nie został spełniony warunek wyrażenia chęci zmiany obywatelstwa) a w przypadku zezwolenia generalnego (jak w przypadku uchwały 5/58), iż w danym przypadku nie wywołało ono skutków prawnych w stosunku do określonej osoby, gdyż zezwolenie, z mocy ustawy, mogło obejmować wyłącznie przypadki wyrażenia chęci zmiany obywatelstwa. Skarżący nie podnosił jednak w rozpatrywanym przypadku, aby okoliczności takie w stosunku do jego rodziców miały miejsce. Nie wynika to także z akt sprawy. Organy orzekające w sprawie zasadnie nie prowadziły więc postępowania wyjaśniającego w tym zakresie.

Jak trafnie podniesiono w skardze, instytucja uzyskiwania zezwolenia na zmianę obywatelstwa, określona w art. 11 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 roku, ma analogiczny charakter do zezwolenia przewidywanego w art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 roku. Stąd ocenę prawną wyrażoną w przywołanym w skardze wyroku Sądu Najwyższego można odnieść bezpośrednio do rozpatrywanej sprawy.

Biorąc jednak pod uwagę wskazaną wyżej argumentację, Sąd nie podzielił stanowiska wyrażonego w przywołanym wyroku Sądu Najwyższego, Sąd Najwyższy oddalił rewizję od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym sąd administracyjny stanął na stanowisku, iż uchwała Rady Państwa nr 37/56 (stanowiąca z kolei generalne zezwolenie na zmianę obywatelstwa dla repatriantów niemieckich) nie mogła stanowić zezwolenia na

zmianę obywatelstwa, jako przesłanka utraty obywatelstwa polskiego w rozumieniu art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 roku. Sąd, w składzie orzekającym w niniejszej sprawie, nie podziela stanowiska zawartego w wyroku Sądu Najwyższego jedynie w zakresie, w jakim Sąd ten wyszedł poza ocenę wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w kategorii ustalenia, czy kwestionowany wyrok rażąco narusza prawo w rozumieniu art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) i stwierdził, iż przyjęta przez Naczelną Sąd Administracyjny ocena stanu formalnoprawnego jest trafna.

Sąd orzekający w niniejszej sprawie nie podziela także argumentacji przywoływanej we wskazanych w skardze orzeczeniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w analogicznych sprawach. W orzeczeniach tych odwoływano się generalnie do argumentacji zawartej we wskazanym wyroku Sądu Najwyższego, której Sąd w obecnym składzie nie podziela.

Uznając, iż rodzice Skarżącego byli objęci generalnym zezwoleniem Rady Państwa na zmianę obywatelstwa wynikającym z treści uchwały Rady Państwa nr 5/58, co rodziło dla niego skutki prawne w myśl art. 11 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim, Sąd w obecnym składzie nie podziela również poglądu wyrażonego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2005 r. (sygn. akt II OSK 965/05). Stwierdzono w nim, iż uchwała 5/58 mogła wywierać skutki prawne wyłącznie w stosunku do osób, które opuściły terytorium Polski i nabyły obywatelstwo państwa Izrael przed dniem jej podjęcia, o ile Prezes Rady Ministrów wystąpił z wnioskiem, w którym imiennie wymieniono rodziców Skarżącego. W świetle wyrażonego w wyroku stanowiska, dla oceny jakie skutki prawne dla poszczególnych obywateli pociągnęło wydanie uchwały Rady Państwa, musiałyby odgrywać nie określone wprost w ustawie o obywatelstwie polskim przesłanki, takie jak ta, czy podanie zostało objęte imiennym wnioskiem przekazanym przez Prezesa Rady Ministrów do Rady Państwa oraz czy podanie takie zostało złożone przed podjęciem uchwały 5/58.

W ocenie składu orzekającego w niniejszej sprawie, poszukując właściwej wykładni przepisów należy wykluczyć takie ich rozumienie, które prowadzi do różnicowania sytuacji prawnej podmiotów, gdy nie wynika to z treści konkretnych regulacji normatywnych. Taka sytuacja wystąpiłaby w przypadku uznania za właściwą wykładni przepisów ustawy o obywatelstwie polskim prezentowanej we wskazanym orzeczeniu. Bowiem spośród podmiotów, które z punktu widzenia obowiązujących regulacji dokonały tych samych czynności (wystąpiły z odnośnym wnioskiem przed wydaniem uchwały), okoliczności niezależne od zachowania strony, takie jak przekazanie ich podania do Rady Państwa czy też imienne wyliczenie wnioskodawcy we wniosku Prezesa Rady Ministrów przed terminem podjęcia uchwały 5/58, miałyby przesadzać o kwestii tak zasadniczej jak utrata obywatelstwa. Równocześnie, w świetle obowiązujących wówczas regulacji normatywnych, wymaganym warunkiem zmiany obywatelstwa było wyłącznie uzyskania zezwolenia właściwej władzy (art. 11 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim), a w świetle art. 13 ust. 2 z odnośnym wnioskiem do Rady Państwa musiał wystąpić Prezes Rady Ministrów. Ustawa nie określała więc wymagania, aby imienne wnioski były rozpatrzone przez Radę Państwa. Z zachowanych materiałów archiwalnych można wnosić, iż, niezależnie od faktu, czy określone listy osób wnioskujących o zmianę obywatelstwa były przedłożone do Kancelarii Rady

Państwa, niewątpliwie sprawy te nie były indywidualnie rozważane przez ten organ będący ciałem kolegialnym. Wynika to z przedłożonego do akt sprawy ogólnego wniosku o wyrażenie zgody na zmianę obywatelstwa jak i uzasadnienia do uchwały oraz protokołu z posiedzenia Rady Państwa, z którego treści wynika, iż Rada Państwa orzekała rozważając, jako podstawę wydania uchwały informację na temat ilości dotychczas złożonych wniosków w poszczególnych latach. Jak wynika to z zachowanych dokumentów, podejmując uchwałę nie rozważano natomiast indywidualnie spraw poszczególnych osób wnioskujących o zmianę obywatelstwa. Oceny takiej nie podważa brak możliwości wykluczenia, iż w określonych komórkach organizacyjnych Kancelarii Rady Państwa była zgromadzona, przed dniem podjęcia uchwały 5/58, określona liczba wniosków lub np. listy osób, które złożyły wnioski (istnienie takich list mogą potwierdzać złożone na rozprawie dokumenty).

W ocenie Sądu w niniejszym składzie, w świetle obowiązujących ówczesnie regulacji ustawy o obywatelstwie polskim wystarczającym warunkiem formalnym wydania zezwolenia na zmianę obywatelstwa przez Radę Państwa było przedłożenie odnośnego wniosku w tym zakresie przez Prezesa Rady Ministrów (art. 13 ust. 2 ustawy). Wniosek taki, w odniesieniu do osób opuszczających Polskę i wyjeżdżających na stałe do państwa Izrael, został przedłożony. Przepisy nie określały przy tym wprost wymagania aby wniosek wskazywał imienne osoby, których zgoda miałaby dotyczyć, czy wręcz obowiązku przedłożenia przez Prezesa Rady Ministrów samych wniosków o zmianę obywatelstwa do Rady Państwa. W tej sytuacji nie wydaje się trafna wykładnia prezentowana w wyroku NSA, sygn. akt II OSK 965/05, której przyjęcie za właściwą skutkowałoby uzależnieniem wystąpienia skutku prawnego (utruty obywatelstwa) od dokonania przez organ władzy publicznej (Prezesa Rady Ministrów) czynności polegającej na przedłożeniu indywidualnego wniosku o zmianę obywatelstwa, bądź choćby zestawienia tych wniosków przed podjęciem odnośnej uchwały. Prowadzi to do wniosku jedynie o dwu alternatywnych kierunkach oceny następstw formalnoprawnych wydania uchwały nr 5/58. Albo należy uznać, iż uchwała nie spowodowała w ogóle skutków prawnych, gdyż nie stanowiła wymaganej zgody na zmianę obywatelstwa w stosunku do żadnego z wnioskodawców (pogląd taki prezentowany był w przytoczonym w skardze orzeczeniu SN) albo uchwała wywołała wskazane ustawą skutki prawne, co do wszystkich podmiotów objętych jej zakresem przedmiotowym.

Zważywszy na argumenty wskazane wcześniej, Sąd orzekający w niniejszej sprawie uznał za trafne drugie ze wskazanych alternatywnie rozwiązań. Obowiązujący do czasu jego uchylecia akt prawny Rady Państwa (uchwała 5/58) spowodował, jako wymagane zezwolenie na zmianę obywatelstwa, wynikające z jego uzyskania skutki prawne. Analogiczne stanowisko prezentowane było w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (np. sygn. akt IV SA 489/05, IV SA 491/05, IV SA 1032/05 oraz - w sprawach dotyczących skutków prawnych analogicznej uchwały Rady Państwa nr 37/56 - sygn. akt IV SA 537/05-539/05, IV SA 560/05).

Sąd nie podziela w szczególności stanowiska prezentowanego we wskazanym wyroku NSA sygn. akt II OSK 965/05 jakoby z brzmienia regulacji art. 11 i 13 wynikało, iż orzeczenie w sprawie zezwolenia musiało dotyczyć określonej osoby, co wywodzą z faktu użycia w regulacji określeń "orzeka" i "orzeczenie" oraz ze wskazania, iż publikacja w "Monitorze Polskim" zastępuje doręczenie orzeczenia.



Niewątpliwie w doktrynie, odnośnie polskiego systemu prawnego, utrwalony był generalnie pogląd o dychotomicznym podziale aktów prawnych na akty normatywne (powstające jako efekt działalności legislacyjnej) oraz akty administracyjne (powstające w drodze działalności orzeczniczej organów administracji). Istotną cechą tych ostatnich jest ich adresowanie do określonego podmiotu (bezpośrednio oznaczonego) w konkretnej sprawie. Rozstrzygnięcie w sprawie indywidualnej, o ile szczególny przepis nie stanowi jednoznacznie inaczej, dotyczy wyłącznie indywidualnego wskazanego w nim podmiotu. Zapadające rozstrzygnięcia indywidualne, co do zasady nie wiążą innych podmiotów, chociażby znajdowały się one faktycznie w takich samych uwarunkowaniach formalnoprawnych i faktycznych jak podmiot związany decyzją. Jedynie konkretne przepisy szczególne mogą zawierać podstawę do cesji praw i obowiązków wynikających z rozstrzygnięć administracyjnych.

Wyrażane w doktrynie poglądy nie znajdowały jednak właściwego odzwierciedlenia w treści przyjmowanych aktów normatywnych. Przykładowo można wymienić instytucję, tworzonych w drodze decyzji administracyjnej stref ochronnych wokół obiektów budowlanych lub przemysłowych. Regulacje w tym zakresie zawarte były początkowo w przepisach budowlanych (np. art. 24 ustawy - Prawo budowlane w wersji z 1974 roku) później w przepisach z zakresu ochrony środowiska (podlegający szeregu nowelizacji art. 71 ustawy z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska). Ze wskazanych przepisów wynikała jednoznacznie możliwość orzekania w drodze decyzji administracyjnej (aktu indywidualnego) o wprowadzeniu określonych ograniczeń, co do możliwości wykorzystywania wskazanych w decyzji terenów. Akt prawny dotyczył więc, z mocy ustawy (regulacje dotyczące tworzenia stref ochronnych w drodze decyzji wprowadzono do aktu rangi ustawowej jeszcze w 1989 r., a więc już w okresie transformacji ustrojowej) z reguły nieokreślonego imiennie w decyzji kręgu osób, przy czym skutki jego wydania dotyczyły w praktyce każdego władającego terenem (np. ograniczenia co do możliwości uzyskania pozwolenia na budowę pewnych rodzajów obiektów) niezależnie, czy objęcie władania nastąpiło przed czy po wydaniu decyzji. Wskazany stan prawny trwał do czasu nowelizacji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska w 1997 r. i wprowadzenia właściwego instrumentu prawnego dla ustanawiania ograniczeń co do korzystania z terenów, jakim jest akt normatywny (przepisy prawa miejscowego). Jednocześnie nie można pominąć okoliczności, iż z mocy przepisów przejściowych, z woli ustawodawcy, utworzone na podstawie decyzji administracyjnych strefy ochronne funkcjonowały do końca 2005 r., co wynika z art. 26 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.).

Wskazany wyżej przykład obrazuje, iż jeszcze w niedawnej praktyce legislacyjnej nie przywiązywano odpowiedniej wagi do stosowania właściwych rodzajów środków prawnych dla osiągnięcia zakładanych skutków w sferze praw i obowiązków jednostki. Jednak ułomność prawa w tym zakresie nie stanowiła podstawy do kwestionowania wystąpienia określonych skutków o ile zdarzenie je wywołujące wystąpiło w okresie obowiązywania wadliwych systemowo regulacji. We wskazanym przykładzie, w zmienionych realiach ustrojowych praworządnego państwa, ustawodawca nie zakwestionował wystąpienia określonego skutku prawnego, w postaci powstania strefy ochronnej, lecz zadeklarował ich

wygaszenie w określonym czasie, z uwagi na ich zastąpienie inaczej ukształtowaną instytucją. Funkcjonujące obecnie tzw. obszary ograniczonego użytkowania tworzone są w innym trybie (aktem normatywnym), przy czym ograniczono przesłanki ustanawiania obszarów w stosunku do wcześniejszych możliwości tworzenia stref ochronnych.

Jak wcześniej wskazano, w ocenie Sądu, rozważając zakres skutków prawnych, które zaszły w następstwie wydania aktu prawnego - uchwały Rady Państwa nr 5/58, w innych realiach systemowych i ustrojowych (w 1958 roku), nie można posługiwać się wprost standardami państwa praworządnego i stosowanymi obecnie standardami dokonywania wykładni przepisów. Chodzi wszak o ocenę skutków stanów prawnych, które nastąpiły ówczasie wskutek występujących wówczas zdarzeń. Nie chodzi natomiast o ocenę, jakie skutki prawne wywołałoby funkcjonowanie uchwały obecnie. Uwzględniając, jako jedną z istotnych wartości praworządnego państwa, zasadę pewności i stabilności prawa, niezależnie od obecnej jego oceny, należy odwołać się do standardów ówczesnych, o ile nie powoduje to w sposób oczywisty naruszenia podstawowych praw i wolności obywatelskich. Jak wcześniej wskazano, 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. Oceny takiej nie może zmieniać okoliczność, iż w zmienionych realiach politycznych, społecznych czy gospodarczych składający wówczas wnioski, czy też objęte zezwoleniem ich dzieci, nie są zainteresowani aby spowodowały one odpowiednie skutki prawne.

Uwzględniając, iż jak wskazano na przykładzie instytucji stref ochronnych, w realiach ówczesnej praktyki legislacyjnej bywały zatarte różnice pomiędzy typowymi aktami normatywnymi a rozstrzygnięciami w sprawach indywidualnych, oceniając skuteczność uchwały Rady Państwa nr 5/58 trzeba uznać, iż spowodowała ona wskazane w niej skutki prawne, jako skuteczne zezwolenie na zmianę obywatelstwa, w stosunku do osób spełniających kryteria wskazane w uchwale, o ile zdarzenia prawne miały miejsce w okresie jej obowiązywania.

Sąd nie podziela zarzutu skargi, iż dla oceny czy rodzice Skarżącego uzyskali wymagane zezwolenia na zmianę obywatelstwa, czego skutki dotyczyłyby go bezpośrednio, może odgrywać znaczenie okoliczność, iż rozstrzygnięcie w przedmiocie wyrażenia zgody nie zostało bezpośrednio doręczone ani ogłoszone w "Monitorze Polskim", w myśl art. 13 ust. 3 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 roku. W ocenie Sądu okoliczność ta mogłaby mieć ewentualnie znaczenie w przypadku uchwał dotyczących osób pozbawionych obywatelstwa na zasadzie art. 12 ustawy o obywatelstwie polskim, gdzie przewidywane było pozbawienie obywatelstwa osób, pomimo braku wyrażenia woli zainteresowanych w tym zakresie.

Oceniając jednak skutki prawne wydania uchwały Rady Państwa nr 5/58, trzeba zważyć, iż stanowiła ona pozytywne rozstrzygnięcie wniosków osób zainteresowanych zmianą obywatelstwa. Nie można wobec tego przyjąć, iż sam brak doręczenia rozstrzygnięcia, co stanowiło uchybienie wymaganiom art. 13 ust. 3 ustawy, może skutkować iż dla zainteresowanych z aktu tego nie wynikły skutki prawne, o które wnosili (zmiana obywatelstwa a więc utrata obywatelstwa polskiego).

Z przytoczonych wyżej przyczyn Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na

podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), orzekł jak w sentencji.