

## **IV SA/Wa 200/07 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

LEX nr 324365

### **Wyrok**

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

**z dnia 7 marca 2007 r.**

**IV SA/Wa 200/07**

### **UZASADNIENIE**

#### **Skład orzekający**

Przewodniczący Sędzia WSA: Łukasz Krzycki (spr.).

Sędziowie WSA: Asesor Marta Laskowska, Asesor Agnieszka Wójcik.

Protokolant: Dominik Nowak.

#### **Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 marca 2007 r. sprawy ze skargi Gili Z. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 4 grudnia 2006 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego oddala skargę.

#### **Uzasadnienie faktyczne**

Zaskarżoną decyzją z dnia 4 grudnia 2006 r. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, na zasadzie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., utrzymał w mocy decyzję Wojewody D. z dnia 20 września 2005 r. w przedmiocie odmowy wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego przez Gile Z. (uprzednio Eugenię W.).

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, Prezes UdSRiC stwierdził, iż odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Gile Z. wynika z faktu, iż utraciła ona to obywatelstwo w związku z wyjazdem z Polski. W sprawie ustalono, iż Gila Z. urodzona 10 września 1950 r., posiadając uprzednio obywatelstwo polskie, wraz z rodzicami wyjechała na stałe do Izraela. Wcześniej, w dniu 26 lutego 1957 r., jej rodzice wystąpili do Rady Państwa o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem do Izraela. W zaskarżonej decyzji stwierdzono, iż Gila Z., po przyjeździe do Izraela, nabyła dnia 5 maja 1957 r. obywatelstwo izraelskie. 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 Gila Z. wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz

utrzymanej nią w mocy decyzji Wojewody D. z dnia 20 września 2005 r. Ww. wskazała, iż zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem prawa poprzez przyjęcie, iż uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa skutkujące utratą obywatelstwa polskiego. Skarżąca wskazała, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego zgodnie z ustawą z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim musiało mieć charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata, aktu Rady Państwa.

Powołując się na art. 11 i 13 ww. ustawy Skarżąca podniosła, iż wniosek jej rodziców mógłby skutkować utratą obywatelstwa - także przez samą Skarżącą - jedynie wówczas, gdyby objęty został wnioskiem (nawet zbiorczym) Prezesa Rady Ministrów inicjującym wydanie uchwały nr 5/58 i gdyby faktycznie również tego imiennego podania dotyczyła uchwała Rady Państwa z 23 stycznia 1958 r.

W skardze podniesiono również, iż Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela wywodów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie zawartych w wyroku z dnia 11 stycznia 2006 r. - sygn. akt IV SA/WA 1567/05 odnośnie braku możliwości odnoszenia zakresu skutków prawnych uchwały Rady Państwa z 1958 r. do obecnych standardów stosowania prawa, kiedy to system prawny ukształtowany był wg odmiennych zasad.

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

### **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 Skarżąca była obywatelką Polski lecz nastąpiła utrata przez nią obywatelstwa, w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Prowadziło to do odmowy wydania przez te organy dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarżącą obywatelstwa polskiego.

Jak trafnie uznały to organy orzekające w sprawie, oceniając czy nastąpiła utrata obywatelstwa przez Skarżącą, należy uwzględnić stan prawny w okresie gdy nastąpiły zdarzenia, które mogły spowodować utratę obywatelstwa. Z tego względu w rozpoznawanej sprawie zastosowanie znajdują 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 i 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 Skarżącej, jako opuszczenie kraju w celu udania się na stałe do państwa Izrael. Rodzice Skarżącej wystąpili do Rady Państwa z odnośnym wnioskiem o wyrażenie zgody na zmianę obywatelstwa w związku z wyjazdem do

Izraela na pobyt stały. Zostali oni objęci generalnym zezwoleniem Rady Państwa na zmianę obywatelstwa (uchwała nr 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). Uzyskane zezwolenie dotyczyło także Skarżącej, skoro urodziła się ona w 1950 roku i po przybyciu do Izraela nabyła obywatelstwo izraelskie w 1957 r. Wynika to bezpośrednio z ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 roku (art. 11 ust. 2 i 4) a jest potwierdzone w treści uchwały nr 5/58 (pkt 2 uchwały).

Bezsporne jest także, iż Skarżąca nabyła obywatelstwo Izraelskie w 1957 r. a więc została spełniona druga ustawowo wymagana przesłanka warunkująca utratę obywatelstwa.

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 wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarżącą 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 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. Osoba składająca wnioski o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, nie mogła mieć wątpliwości, iż skoro dokument podróży uprawnia do jednokrotnego przekroczenia granicy, opuszczenie Polski, po złożeniu wniosku będzie równoznaczne ze zmianą obywatelstwa. Bez znaczenia z jej perspektywy musiało być, czy zezwolenie zostało wyrażone 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. 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 kolegialności. Sposób działania Rady Państwa był

określony 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 kolegiałości (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 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, iż uchwała Rady Państwa 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. 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 faktyczną możliwość, już po jej wydaniu, wyjazdu tysięcy osób. Z niekwestionowanego wcześniej faktu utraty obywatelstwa polskiego wynikały z kolei inne skutki prawne, których zniweczenie, w razie przyjęcia interpretacji, iż uchwała nr 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 a

niekiedy także ich dzieci w zw. z art. 4 pkt 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r.). Trzeba zauważyć, iż z pojęciem obywatelstwa związane jest m.in. ustalenie kręgu osób uprawnionych do korzystania z praw wyborczych czy udziału w referendum, co może mieć istotne znaczenie z punktu widzenia oceny frekwencji, a w przypadku referendum jego mocy wiążącej.

Oceniając, czy można uznać, iż uchwała nr 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. Jedyne 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 nr 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. Skarżąca nie podniosła jednak w rozpatrywanym przypadku, aby okoliczności takie w stosunku do jej rodziców miały miejsce. Nie wynika to także z akt sprawy. Organy orzekające w sprawie zasadnie nie prowadziły więc postępowania wyjaśniającego w tym zakresie.

W istocie 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. Sąd ma na uwadze ocenę prawną wyrażoną w wyroku 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 z późn. zm.; obecnie tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 z późn. 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) "*.

Biorąc jednak pod uwagę wskazaną wyżej argumentację, Sąd nie podzielił stanowiska wyrażonego w przywołanym wyroku Sądu Najwyższego. Sąd ten 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 z późn. zm.) i stwierdził, iż przyjęta przez Naczelną Radę Administracyjną 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.

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 wprost z treści konkretnych regulacji normatywnych. Taka sytuacja wystąpiłaby w przypadku uznania za właściwą wykładni przepisów ustawy o obywatelstwie polskim prezentowanej we wskazanym orzeczeniu. Gdy chodzi o sytuację prawną osób składających wnioski przed podjęciem uchwały (jak w przypadku rodziców skarżących), 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 nr 5/58, miałyby przesądzać o kwestii tak zasadniczej jak utrata obywatelstwa. Gdy chodzi o osoby, które złożyły wniosek po podjęciu uchwały, której treść z powodu jej nieopublikowania nie była znana, znalazłyby się one w innej sytuacji prawnej w stosunku do osób, które dokonały analogicznych czynności przed podjęciem

uchwały (wystąpiły z wnioskiem). Jednocześnie z treści uchwały, która została uchylona w 1984 roku, wynikało jednoznacznie, iż udzielone uchwałą zezwolenie Rady Państwa dotyczy także osób, które złożą w przyszłości prośbę o zmianę obywatelstwa. Dopiero uchwała w brzmieniu ostatecznie przyjętym wskazywała, iż jej postanowienia stosuje się na równi do osób opuszczających Polskę przed, jak i po podjęciu uchwały, o ile występują o zgodę na zmianę 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 ww. ustawy z odnośnym wnioskiem do Rady Państwa musiał wystąpić Prezes Rady Ministrów.

W tej sytuacji nie wydaje się trafna wykładnia prezentowana w wyroku NSA z dnia 27 października 2005 r. (sygn. akt II OSK 965/05), której przyjęcie za właściwą skutkowałoby, w przypadku osób, które złożyły wnioski przed podjęciem uchwały, 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. W przypadku osób wnoszących wnioski po wydaniu uchwały, przyjęcie wykładni za właściwą, oznaczałoby faktyczny brak skuteczności względem nich uchwały, pomimo jej jednoznacznego brzmienia, z którego wynika, iż dotyczy ona takich osób. Jednocześnie brak było, wynikających wprost z ustawy, przeszkód do podjęcia uchwały względem osób, które jeszcze nie wystąpiły z odnośnym wnioskiem.

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 wcześniej orzeczeniu SN) albo uchwała w okresie obowiązywania 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 uchylenia akt prawny Rady Państwa (uchwała nr 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/Wa 489/05, IV SA/Wa 491/05, IV SA/Wa 1032/05, IV SA/Wa 1567/05, IV SA/Wa 1642/05, IV SA/Wa 1135/06, IV SA/Wa 2242/06 oraz - w sprawach dotyczących skutków prawnych analogicznej uchwały Rady Państwa nr 37/56 - sygn. akt IV SA/Wa 537/05-539/05, IV SA/Wa 560/05, IV SA/Wa 2203/06).

Sąd nie podziela w szczególności stanowiska prezentowanego w powołanym wyżej wyroku NSA sygn. akt II OSK 965/05 jakoby z brzmienia regulacji art. 11 i 13 ustawy o obywatelstwie polskim wynikało, iż orzeczenie w sprawie zezwolenia musiało dotyczyć określonej osoby, co wywodziło 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 z późn. 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 wywołujące je zdarzenie 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 ówczesnie 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 odmiennych realiach politycznych, społecznych czy gospodarczych składający wówczas wnioski lub ich dzieci, nie są zainteresowani aby spowodowały one skutki prawne w postaci utraty obywatelstwa.

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.

Reasumując, skoro uchwała Rady Państwa nr 5/58 stanowiła skuteczne zezwolenie na zmianę obywatelstwa przez rodziców skarżącej, a równocześnie zostały spełnione pozostałe ustawowe przesłanki utraty przez nią obywatelstwa, trafnie Prezes UdSRiC, orzekając w sprawie, utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Skarżącą. Nie było równocześnie potrzebne wyjaśnianie kwestii, czy podanie rodziców skarżącej zostało przedłożone przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa.

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 z późn. zm.), orzekł jak w sentencji.