

IV SA/Wa 1135/06 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 256178

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 21 września 2006 r.

IV SA/Wa 1135/06

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Łukasz Krzycki (spr.).

Sędziowie WSA: asesor Marta Laskowska, sędzia Małgorzata Małaszewska-Litwiniec.

Protokolant: Katarzyna Tomiło.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 września 2006 r. sprawy ze skargi Yoheveda O. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 4 maja 2006 r., nr (...) w przedmiocie wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego oddala skargę.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżoną decyzją z dnia 4 maja 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 22 grudnia 2005 r. w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Yoheved O. (uprzednio Jadwigę M.).

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, Prezes UdSRiC stwierdził, iż odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Yoheved O. wynika z faktu, iż utraciła ona to obywatelstwo w związku z wyjazdem z Polski. W sprawie ustalono, iż Yoheved O. urodzona 25 stycznia 1953 r., będąca wcześniej obywatelem polskim, wraz z rodzicami wyjechała na stałe do Izraela. Wcześniej, w dniu 30 grudnia 1958 r. jej rodzice wystąpili do Rady Państwa o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa Polskiego na izraelskie w związku z wyjazdem do Izraela. Yoheved O. wyjechała na podstawie dokumentu podróży z prawem do jednokrotnego przekroczenia granicy. W decyzji stwierdzono, iż Yoheved O., po przyjeździe do Izraela, nabyła dnia 25 stycznia 1959 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 Yoheved O. wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji. Wskazała, iż została ona wydana z naruszeniem prawa poprzez przyjęcie, iż Skarżąca uzyskała zgodę na zmianę obywatelstwa wymaganą na mocy art. 11 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Skarżąca odwołała się do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2001 r., sygn. III RN 56/01 (opubl. OSNP 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 jednolity: 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)". Instytucja prawna wyrażania zgody na zmianę obywatelstwa przez Radę Państwa, zawarta w ustawie o obywatelstwie polskim z 1951 r., miała analogiczny charakter do instytucji zezwolenia zawartej w ustawie z 1962 r.

Zdaniem Skarżącej ustawa z 1951 r. 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 Skarżąca utraciła obywatelstwo polskie z chwilą nabycia obywatelstwa państwa Izrael.

Dodatkowo Skarżąca wskazała, iż uchwała Rady Państwa nr 5/58 nie została opublikowana, a kwestie obywatelstwa należy do materii konstytucyjnej, a więc nie mogą być regulowane aktem niższej rangi bez upoważnienia ustawowego.

W końcu, w skardze powołano sygnatury szeregu orzeczeń Naczelnego i 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.

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 obywatelem Polski lecz nastąpiła utrata przez nią obywatelstwa, w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Prowadziło to do odmowy stwierdzenia przez te organy, iż Skarżąca posiada obywatelstwo polskie.

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 znajdą przepisy ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Warunkiem

utrąty 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 z. 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 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), co potwierdza opuszczenie przez rodziców skarżącej Polski z dokumentem uprawniającym do jednokrotnego przekroczenia granicy. Uzyskane zezwolenie dotyczyło także Skarżącej, skoro urodziła się ona w 1953 r. a przyjazd do Izraela nastąpił w 1959 r. Wynika to bezpośrednio z ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. (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 1959 r., a więc została spełniona druga ustawowo wymagana przesłanka warunkująca zmianę 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 r., 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 r. Nietrafne są wywody skargi, jakoby w sprawie Yoheved O. 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 wniosek 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, zwłaszcza właśnie, co do osób wyjeżdżających po podjęciu uchwały, gdyż otwierał w ówczesnym autorytarnym systemie szeroką możliwość opuszczenia Polski dla osób narodowości żydowskiej wyjeżdżających do państwa ojczystego. 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. Kwestię tę miał na uwadze sąd, oceniając zarzut skargi co do uregulowania uchwałą nr 5/58 kwestii o randze konstytucyjnej.

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 był określony w regulaminie, który był uchwalany po każdorazowym wyborze nowej Rady [zob. 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 r. 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 1985, z. 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 *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 jego wydaniu), stosowanie wykładni zawężającej kompetencje Rady Państwa odnośnie wywoływanych przez niego skutków prawnych, a zwłaszcza odnoszenie do niego obecnie przyjętych standardów praworządności 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 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 (zob. 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). 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 r. warto uwzględnić, iż zastosowane rozwiązanie prawne, na gruncie obowiązującego ówczesnie systemu funkcjonowania organów państwa, było aprobowane w doktrynie [zob. 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 oceniał 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 r. 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 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 podnosiła 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 r., ma analogiczny charakter do zezwolenia przewidywanego w art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r. 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 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 r. Sąd, w składzie orzekającym w niniejszej sprawie, nie podzielił 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 podzielił 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 podzielił.

Uznając, iż rodzice Skarżącej byli objęci generalnym zezwoleniem Rady Państwa na zmianę obywatelstwa wynikającym z treści uchwały Rady Państwa nr 5/58, co rodziło dla niej skutki prawne w myśl art. 11 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim, sąd nie podzielił również stanowiska wyrażonego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27

października 2005 r. (sygn. akt II OSK 965/05). W wyroku tym stwierdzono, iż uchwała nr 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 określoną osobę. 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 wniesione przed podjęciem uchwały nr 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 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, 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 (jak w przypadku rodziców skarżącej), 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 r., wynikało jednoznacznie, iż udzielone uchwałą zezwolenie Rady Państwa dotyczy także osób, które złożą w przyszłości prośbę o zmianę obywatelstwa. Wynika to także z treści zachowanych dokumentów związanych z podjęciem przez Radę Państwa uchwały nr 5/58, poświadczonych za zgodność przez Archiwum Akt Nowych i okazanych na rozprawie w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1567/05 przez pełnomocnika Prezesa UdsRiC, których przedłożone kserokopie zostały włączone do akt. W ich świetle, projekt uchwały dotyczył generalnie osób, które opuszczają terytorium Polski i złożą odnośny wniosek (pkt 1 projektu uchwały - k. 30 akt sygn. IV SA/Wa 1567/05). Jedynie w pkt 3 projektu uchwały wskazywano, iż obejmuje ona również osoby, które opuściły już Polskę, o ile wyraziły wolę utraty 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 (k. 34 i 35 akt sygn. IV SA/Wa 1567/05).

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, ani aby były one wniesione przed wyrażeniem zgody. 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 treści ogólnego wniosku o wyrażenie zgody na zmianę obywatelstwa (k. 29 akt sygn. IV SA/Wa 1567/05) jak i uzasadnienia do uchwały oraz protokołu z posiedzenia Rady Państwa, z którego treści wynika, iż Rada Państwa orzekając, jako podstawę wydania uchwały informację na temat ilości dotychczas złożonych wniosków w poszczególnych latach (k. 31 i 34 akt sygn. IV SA/Wa 1567/05). 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 nr 5/58, określona liczba wniosków lub np. listy osób, które złożyły wnioski (istnienie takich list mogą potwierdzać dokumenty - k. 36 i 37 akt sygn. IV SA/Wa 1567/05).

W ocenie sądu, 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, które opuściły jak i które zamierzają opuścić Polskę i wyjeżdżających na stałe do państwa Izrael, został przedłożony (k. 39 akt sygn. IV SA/Wa 1567/05). 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, 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 uchylecia 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 489/05, IV SA 491/05, IV SA 1032/05, IV SA 1567/05, IV SA 1642/05 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 art. 13 wynikało, iż orzeczenie w sprawie zezwolenia musiało dotyczyć określonej osoby, co wywodzono 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 r.) 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 zaszyły w następstwie wydania aktu prawnego - 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. Chodzi wszak o ocenę skutków stanów prawnych, które nastąpiły ówczas 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.

Sąd nie podziela zarzutu skargi, iż dla oceny czy rodzice Skarżącej uzyskali wymagane zezwolenia na zmianę obywatelstwa, czego skutki dotyczyłyby jej 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 r. 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, które deklarowały chęć zmiany 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 z późn. zm.), orzekł jak w sentencji.