

BERNARD ŁUKAŃKO
Warszawa

UTRATA OBYWATELSTWA POLSKIEGO PRZEZ OSOBY MIGRUJĄCE DO RFN

WPROWADZENIE

W latach 1945-1949 wyjechało z Polski do Niemiec – według dostępnych danych – ponad 3,5 mln osób narodowości niemieckiej¹. Na przełomie lat 1949/1950, w związku z zaostrzeniem międzynarodowej sytuacji politycznej i realizacją krajowych planów gospodarczych, wstrzymano akcję przesiedleńczą². Zdecydowały o tym m.in. względy demograficzne i brak rąk do pracy. Od 1950 r. wyjazd z Polski wymagał zgody właściwych władz, którą niezwykle trudno było uzyskać³. Stosowne porozumienie międzynarodowe umożliwiające wyjazd zawarto w 1950 r. z NRD⁴. W latach 1950-1955 wyjazdy następowały praktycznie prawie wyłącznie do NRD. Powstaje pytanie, jakie skutki dla zachowania obywatelstwa polskiego wywołał wyjazd do NRD. W dniu 12 listopada 1975 r. w Berlinie została podpisana Konwencja pomiędzy PRL a NRD o uregulowaniu przypadków podwójnego obywatelstwa, w której rozstrzygnięto m.in. kwestię obywatelstwa osób, które wyemigrowały do NRD w latach 50. XX w.⁵

„Zgodnie z jej art. 7 osoby pełnoletnie, które w dniu wejścia w życie Konwencji miały na podstawie ustawodawstwa krajowego obywatelstwo jednego z państw, mogły wybrać państwo, którego obywatelstwo chcą zachować. Następowo to w drodze złożenia oświadczenia przed

¹ Por. P. Madajczyk, *Wysiedlenia i przesiedlenia popoczdamskie ludności niemieckiej z Polski*, w: *Transfer, obywatelstwo, majątek. Trudne problemy stosunków polsko-niemieckich. Studia i dokumenty*, W. Góralski (red.), Warszawa 2005, s. 43; Na temat danych liczbowych por. także W. Peters, *Aussiedlerzug – Entwicklung und Perspektiven*, ZAR 5-6, 2003, s. 193; A. Baaden, *Aussiedler-Migration. Historische und aktuelle Entwicklungen*, Berlin 1997, s. 16 i n.

² S. Jankowiak, M. Sora, *Polityka władz polskich wobec osób ubiegających się o zgodę na wyjazd na pobyt stały z Polski do Niemiec w latach 1950-1984 r.*, w: *Transfer...*, s. 49.

³ *Ibidem*, s. 50.

⁴ *Ibidem*, s. 51. Należy przypomnieć, iż Polska nie utrzymywała stosunków dyplomatycznych z RFN.

⁵ M. Muszyński, *Obywatelstwo osób przesiedlonych i repatriowanych z Polski a prawo międzynarodowe*, w: *Transfer...*, s. 106.

organami państwa tej strony, której obywatelstwo chciały zachować, w terminie roku od wejścia w życie Konwencji. Osoba, która nie złożyła oświadczenia, z mocy Konwencji (art. 8) zachowywała obywatelstwo tego państwa, w którym miała miejsce pobytu stałego w dniu upływu terminu złożenia oświadczenia”⁶.

W praktyce na mocy art. 8 Konwencji większość osób, które wyjechały z Polski do NRD utraciła obywatelstwo polskie.

W dniu 31 stycznia 1955 r. rząd PRL wydał oświadczenie o zakończeniu stanu wojny z Niemcami. Okoliczność tę potwierdzono następnie w uchwale Rady Państwa z 18 lutego 1955 r.⁷ We wrześniu 1955 r. pierwszy sekretarz KC KPZR Nikita Chruszczow prowadził rozmowy z kanclerzem RFN Konradem Adenauerem, których przedmiotem była zgoda na rozpoczęcie akcji repatriacji Niemców z Rosji do RFN⁸. Były one impulsem także dla odpowiednich działań władz PRL i RFN, lecz brak stosunków dyplomatycznych spowodował, iż późniejsze rozmowy prowadzili ze sobą pośrednicy – przedstawiciele Polskiego i Niemieckiego Czerwonego Krzyża⁹. Uzgodniono akcję łączenia rodzin ze względów humanitarnych i stworzono tym samym możliwość wyjazdu określonej w ustnych porozumieniach grupie osób¹⁰. Władze państwowe uznały przy tym, iż istotną kwestią jest doprowadzenie do utraty obywatelstwa polskiego przez osoby wyjeżdżające¹¹. Brak uznania RFN oraz (brak w tamtym czasie) stosownej umowy z NRD powodował, iż uregulowaniu tej kwestii służyć musiało wówczas prawo krajowe. W konsekwencji w dniu 16 maja 1956 r. Rada Państwa wydała uchwałę nr 37/56 (niepublikowaną), w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim, mającą następujące brzmienie:

„Na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25) Rada Państwa postanawia:

Zezwala się na zmianę obywatelstwa polskiego na niemieckie obywatelom polskim, którzy opuścili lub opuszczą obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i udali się lub udadzą jako repatrianci do Niemieckiej Republiki Demokratycznej lub Niemieckiej Republiki Federalnej.

Zezwolenie rozciąga się na dzieci pozostające pod władzą rodzicielską osób określonych w ust. 1, które wraz z rodzicami opuściły lub opuszczą obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Osoby wymienione w ust. 1 i 2 tracą obywatelstwo polskie po przekroczeniu granicy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”.

⁶ *Ibidem*, s. 106.

⁷ S. Jankowiak, M. Sora, *Polityka...*, s. 59.

⁸ *Ibidem*, s. 60 i n.

⁹ *Ibidem*, s. 61.

¹⁰ Szczegóły M. Muszyński, *Obywatelstwo osób...*, s. 102. Łącznie, głównie w ramach akcji łączenia rodzin, wyemigrowało do 1982 r. około 633 tys. osób – por. J. Barcz, *Problem utraty obywatelstwa polskiego przez emigrantów z Polski do Republiki Federalnej Niemiec na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56*, w: *Transfer...*, s. 127.

¹¹ M. Muszyński, *Obywatelstwo...*, s. 103.

Wydawać by się mogło, iż w świetle powyższego aktu przekroczenie granicy przez korzystających z możliwości wyjazdu ostatecznie zamknęło kwestię obywatelstwa, a uchylene uchwały nr 37/56 uchwałą Rady Państwa nr 26/84 z dnia 8 marca 1984 r.¹² oznacza, iż ma ona dziś jedynie znaczenie historyczne. Tak jednak się nie stało. Po 1989 r. wielu emigrantów zdecydowało się podjąć starania o powrót do Polski, a zbliżająca się akcesja Polski do UE, która nastąpiła ostatecznie 1 maja 2004 r. spowodowała, iż wiele osób skonkretyzowało swoje działania zmierzające do ustalenia braku utraty obywatelstwa polskiego mimo posiadania/uzyskania obywatelstwa niemieckiego. Spowodowało to, iż uchylona przed wielu laty uchwała nr 37/56 stała się przedmiotem zainteresowania organów administracyjnych, sądów i doktryny prawniczej. Dodać należy, iż uchwała ta ma znaczenie nie tylko dla kwestii samego obywatelstwa, ale odgrywa dużą rolę w kwestii własności nieruchomości. Art. 38 ust. 3 zd. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach¹³ stanowił bowiem:

„Nieruchomości stanowiące zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. b) dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87 z późniejszymi zmianami) własność osób, którym wobec uzyskania przez nie stwierdzenia narodowości polskiej służyło obywatelstwo polskie, przechodzą z mocy samego prawa na własność Państwa, jeżeli osoby te w związku z wyjazdem z kraju utraciły lub utracą obywatelstwo polskie”.

Przepis art. 38 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. obowiązywał od 21 lipca 1961 r. do 31 lipca 1985 r. Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. została uchylona przez ustawę o gospodarce i wywłaszczaniu nieruchomości z 1985 r.¹⁴

PROBLEM SKUTECZOŚCI UTRATY OBYWATELSTWA

W latach 90. XX w. do wojewodów zaczęły wpływać wnioski o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego¹⁵ przez osoby, które wyjechały do RFN na

¹² J. Barcz, *Problem...*, s. 129 i n.

¹³ Dz. U. z 1969 r., Nr 22, poz. 159 ze zm. Art. 39 ust. 3 tekstu pierwotnego ustawy, Dz. U. Nr 32, poz. 159.

¹⁴ Na temat kwestii własnościowych por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2005 r., IV CK 304/05, OSNC 2006/10/166. Wyrok ten dotyczył sytuacji atypowej – ewentualnej utraty własności przez spadkobiercę osoby określonej w art. 38 ustawy z 1961 r. Por. także ustawę z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. Nr 191, poz. 1365. Por. także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2002 r., I CKN 782/00, Lex 55504.

¹⁵ Należy wskazać na istotne stanowisko NSA, zawarte w wyroku z dnia 20 lutego 2008 r., II OSK 97/07, zgodnie z którym „dziecko może być stroną w sprawie dotyczącej obywatelstwa polskiego zmarłego rodzica”, tj. jest legitymowane do wystąpienia z wnioskiem dotyczącym stwierdzenia utraty lub odmowy stwierdzenia utraty obywatelstwa zmarłego rodzica. W okolicznościach stanu faktycznego sprawy wnioskodawczyni została zobowiązana przez sąd powszechny do przedłożenia dokumentu potwierdzającego brak utraty obywatelstwa przez matkę wnioskodawczyni, która w 1976 r. wyjechała na

podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56. Odmowne decyzje wojewodów były utrzymywane decyzjami ministra spraw wewnętrznych i administracji. Decyzje te zaskarżone zostały następnie do Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁶. W tym miejscu zasadne wydaje się omówienie poglądów prawnych wyrażonych w orzecznictwie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w przedmiocie ewentualnej utraty obywatelstwa polskiego.

Pierwsza linia orzecznicza

Pierwszą komentowaną w piśmiennictwie sprawą¹⁷ jest rozstrzygnięcie dotyczące Hubertusa R., którego sprawy dotyczą wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 sierpnia 2000 r., sygn. akt V SA 117/00 (Lex 657779) i Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2001 r., sygn. akt III RN 56/01. Warto pokrótce przytoczyć stan faktyczny sprawy:

Wojewoda O. odmówił Hubertusowi R. wydania poświadczenia obywatelstwa polskiego w związku z tym, iż w 1971 r. zainteresowany utracił je na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim. W uzasadnieniu podniesiono, iż Hubertus R. złożył 2 lutego 1971 r. do ówczesnej Rady Państwa prośbę o pozwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, uzasadniając to tym, iż jest narodowości niemieckiej i zamierza mieszkać w Berlinie Zachodnim. Na podstawie dokumentu podróży wydanego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w Warszawie wyjechał do RFN, gdzie nabył obywatelstwo niemieckie. Odwołanie wnioskodawcy pozostało bezskuteczne. Decyzję odwoławczą ministra spraw wewnętrznych wnioskodawca zaskarżył do Naczelnego Sądu Administracyjnego. NSA wyrokiem z dnia 11 sierpnia 2000 r. uchylił zaskarżoną decyzję ministra spraw wewnętrznych i administracji oraz poprzedzającą ją decyzję wojewody. W uzasadnieniu wskazał, iż ustawa z 1962 r. o obywatelstwie polskim w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu Hubertusa R. z Polski przewidywała utratę obywatelstwa polskiego z mocy prawa przez nabycie obywatelstwa obcego po uzyskaniu zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Nabycie obywatelstwa obcego powodowało utratę obywatelstwa polskiego z mocy prawa jedynie wówczas, gdy osoba zainteresowana uzyskała zezwolenie właściwego organu polskiego – Rady Państwa – na zmianę obywatelstwa. Osoba, która nabyła obywatelstwo obce (np.

pobyt stały do RFN. Por. także wyrok NSA z dnia 14 września 2006 r., II OSK 353/06; wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2007 r., II OSK 636/06.

¹⁶ Od 2004 r. decyzje prezesa Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców do wojewódzkich sądów administracyjnych, por. np. wyrok NSA z dnia 14 września 2006 r., II OSK 464/06, Lex 321189. Na temat kolejnych zmian ustawodawczych w zakresie właściwości organów por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2008 r., IV SA/Wa 336/08; Lex 488324 oraz wyrok NSA z dnia 4 września 2008 r., II OSK 1004/07, Lex 491300.

¹⁷ Por. np. J. Barcz, *Problem...*, s. 136 i n.

niemieckie), bez uzyskania stosownego zezwolenia, nie traciła obywatelstwa polskiego i jest w świetle prawa polskiego obywatelem polskim. Uchwała nr 37/56 jako akt wykonawczy do ustawy o obywatelstwie z 1951 r. utraciła natomiast moc wraz z wejściem w życie nowej ustawy o obywatelstwie z 1962 r. i brakiem stosownego przepisu przejściowego.

Wyrok ten zaskarżony został rewizją nadzwyczajną przez ministra sprawiedliwości. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 września 2001 r., III RN 56/01¹⁸ wskazał m.in.:

„Przesłanki utraty obywatelstwa w trybie określonym cytowanymi wyżej przepisami były następujące: po pierwsze – złożenie przez zainteresowanego wniosku o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, po drugie – zezwolenie właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa, przy czym o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego orzekła Rada Państwa na wniosek ministra spraw wewnętrznych, po trzecie – nabycie obywatelstwa obcego. W odniesieniu do wnioskodawcy Hubertusa R. zostały spełnione tylko dwie z wymienionych przesłanek – pierwsza i ostatnia. Nie została natomiast spełniona przesłanka w postaci wydania przez Radę Państwa indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Oznacza to w konsekwencji, że wnioskodawca nie utracił polskiego obywatelstwa, ponieważ nie został spełniony konstytucyjny warunek takiej utraty przewidziany w art. 13 ust. 1 ustawy.

Indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa wymaganego przez ustawę o obywatelstwie polskim nie mogła zastąpić generalna uchwała Rady Państwa, albowiem brak było do tego podstaw ustawowych w ustawie z 1962 r., której przepisy nie przewidywały delegacji dla Rady Państwa do wydania uchwały regulującej w sposób odmienny od trybu ustawowego kwestie utraty obywatelstwa polskiego. Uchwała Rady Państwa nie miała również podstawy w przepisach Konstytucji PRL z 1952 r.”

Sąd Najwyższy wskazał dalej:

„Nawet gdyby przyjąć, że uchwała ta mogła zostać podjęta w ramach generalnych konstytucyjnych kompetencji Rady Państwa, nie mogła zmieniać – jako akt normatywny niższego rzędu – bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy o obywatelstwie, precyzyjnie określających tryb postępowania przy zmianie obywatelstwa polskiego na obce, pociągające za sobą utratę obywatelstwa polskiego.

Nie można w związku z tym uchwały nr 37/56 Rady Państwa z 16 maja 1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim – wydanej na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim i przewidującej generalne zezwolenie na zmianę obywatelstwa bez wydawania indywidualnych zezwoleń przez Radę Państwa – traktować jako aktu prawnego konwalidującego brak owego indywidualnego zezwolenia w odniesieniu do wnioskodawcy, który starał się o zezwolenie na zmianę obywatelstwa nie na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z 1951 r., lecz na podstawie art. 13 ust. 1 w związku z art. 16 ust. 1 ustawy z 1962 r.”

Druga linia orzecnicza – stanowisko WSA w Warszawie

Stanowisko odmienne, zgodnie z którym uchwała Rady Państwa nr 37/56 mogła być podstawą skutecznej zgody na zmianę obywatelstwa, było wyrażane w wielu wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie¹⁹.

¹⁸ OSNAPU 2002, nr 13, poz. 299.

¹⁹ Obszernie na temat tej linii orzecniczej J. Barcz, *Problem...*, s. 144 i n.

Przykładem tej linii orzeczniczej jest np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 maja 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 503/05²⁰ lub też wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lipca 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 560/05²¹, a także wyroki w sprawach IV SA/Wa 537-538/05 i 539/05²².

Wojewódzki Sąd Administracyjny w sprawie o sygn. akt IV SA/Wa 560/05 wskazał, iż obowiązujące wówczas przepisy nie stanowiły jednoznacznie, iż orzeczenie dotyczące zezwolenia musi mieć charakter aktu indywidualnego, w szczególności stanowić decyzję administracyjną w rozumieniu wówczas obowiązującej ustawy o postępowaniu administracyjnym. WSA podzielił w tej sprawie stanowisko wyrażone w kwestii form prawnych wydawania przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa, wyrażone w postanowieniu NSA z 18 kwietnia 1985 r. III SA 404/85, w którym stwierdzono, iż przepisy postępowania administracyjnego nie miały zastosowania przed organami władzy państwowej, do których należy Rada Państwa. Za trafne Sąd uznał stanowisko, iż

„uchwała nr 37/56 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, jako repatrianci, o ile wyraziły chęć zmiany obywatelstwa. Ponieważ akt ten był źródłem uzyskania określonych uprawnień, stosowanie wykładni zawężającej kompetencje Rady Państwa odnośnie do wywołanych przez niego skutków prawnych, a zwłaszcza odnoszenie 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 faktyczną możliwość wyjazdu setek tysięcy osób. Z niekwestionowanego wcześniej faktu utraty obywatelstwa polskiego wynikały z kolei inne skutki prawne, których zniweczenie, w związku z przyjęciem interpretacji, iż uchwała nr 37/56 w zakresie wyrażenia zezwolenia nie była skuteczna, nie musi być w interesie dużej części repatriantów, którzy wyjechali z Polski. Trzeba mieć na uwadze, że z posiadaniem obywatelstwa związane są równocześnie powinności (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 Niemiec, jak i innych krajów, do których mogli w praktyce przenieść się repatrianci), może destabilizować ich aktualny status prawny jako obywateli obcego państwa. Jako bowiem osoby posiadające podwójne obywatelstwo mogą podlegać innym reżimom prawnym obcego państwa. 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”.

²⁰ Uchylony wyrokiem NSA z dnia 18 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 1376/05.

²¹ Uchylony wyrokiem NSA z dnia 18 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 29/06.

²² Por. także odnośnie do uchwały nr 5/58 Rady Państwa np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2007 r., IV SA/Wa 2106/06; wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2007 r., IV SA/Wa 2241/06.

Zbliżone stanowisko zaprezentowane zostało także w nowszym orzecznictwie WSA w Warszawie. Jest to np. wyrok WSA z dnia 24 stycznia 2007 r., IV SA/Wa 2241/06 lub wyrok WSA z 23 stycznia 2007 r., IV SA/Wa 2157/06. W wyrokach tych WSA nawiązał do wcześniej przytoczonego orzecznictwa tego sądu, wskazując zarazem na inne niekwestionowane przykłady spraw, gdzie jeszcze do 2005 r., a więc już w państwie demokratycznym, sprawy indywidualne załatwiane były za pomocą aktów skierowanych do niewymienionego z imienia i nazwiska, a określonego indywidualnie adresata. Ponadto w ocenie Sądu także funkcjonowanie systemu wyrażania zezwoleń indywidualnych nie zapewniłoby w państwie autorytarnym skuteczniejszej ochrony prawnej w zakresie swobody utrzymania obywatelstwa polskiego, a do 1980 r. brak było sądownictwa administracyjnego gwarantującego kontrolę działania administracji.

Trzecia linia orzecznicza – stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego

Przedstawione powyżej stanowisko WSA w Warszawie nie spotkało się z aprobatą Naczelnego Sądu Administracyjnego. NSA w swoim orzecznictwie stoi konsekwentnie na stanowisku, zgodnie z którym uchwała nr 37/56 nie mogła być podstawą skutecznej zgody na zmianę obywatelstwa. Pogląd ten, wyrażony już w cytowanym wyroku z dnia 11 sierpnia 2000 r., V SA 117/00, stał się poglądem dominującym, także po reformie sądownictwa administracyjnego. Jest on konsekwentnie wyrażany w orzecznictwie NSA, np. w wyrokach o sygn. II OSK 1376/05 z 18 maja 2006 r., II OSK 29/06 z 18 maja 2006 r., II OSK 471/06 z dnia 14 września 2006 r.²³, II OSK 509/06 z 28 lutego 2007 r., II OSK 603/06 z 19 kwietnia 2007 r., II OSK 636/06 z 19 kwietnia 2007 r., II OSK 1056/06 z 27 czerwca 2007 r., II OSK 1250/06 z 25 lipca 2007 r. NSA w swoim orzecznictwie wskazał²⁴:

„Z art. 16 ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r. wynika wyraźnie następująca kolejność zdarzeń: najpierw złożenie podania przez zainteresowaną osobę do właściwego organu, następnie przedstawienie wniosku przez właściwego ministra i dopiero wówczas Rada Państwa orzeka w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa określonej osoby. Nie można tej kolejności odwrócić, gdyż naruszałoby to istotne wymagania wprowadzone przez ustawę, od których spełnienia zależy utrata obywatelstwa polskiego. Uchwała z 16 maja 1956 r. w stosunku do podań złożonych po podjęciu tej uchwały, mogła być traktowana jedynie jako zapowiedź udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Reasumując, gdyby podzielić argumentację skargi kasacyjnej, iż możliwe jest udzielenie zezwolenia osobom, które nie zostały wymienione z imienia i nazwiska w uchwale, to

²³ Cyt. za J. Chlebny (red.), *Cudzoziemcy*, Warszawa, 2007, s. 252 i n.

²⁴ Wyrok z dnia 14 września 2006 r., II OSK 471/06. Por. także wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2008 r., II OSK 176/07, Lex 505276.

w żadnym razie zezwolenie to nie mogło odnosić się do osób, które wniosku nie złożyły, a więc w dacie podejmowania tej uchwały nie występowały o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego²⁵.

W orzecznictwie wskazano także²⁶:

„zdarzeniem, które w ocenie organów spowodowało utratę obywatelstwa polskiego przez skarżącą, było wystąpienie o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego w związku z wyjazdem do Republiki Federalnej Niemiec oraz uzyskanie obywatelstwa niemieckiego, a także uzyskanie takiego zezwolenia w drodze uchwały nr 37/56 Rady Państwa z dnia 16 maja 1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim. Tak więc w okolicznościach tej sprawy problem polega na tym, czy w czasie obowiązywania przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, powołana uchwała Rady Państwa z dnia 16 maja 1956 r. mogła stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącej, wywołując skutek w postaci utraty obywatelstwa polskiego.

Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim przewidywała możliwość utraty obywatelstwa polskiego na skutek nabycia obywatelstwa obcego jedynie po uzyskaniu zezwolenia właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa, z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych (art. 13). Zgodnie z treścią art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego orzekła Rada Państwa, przy czym zezwolenie następowało na wniosek ministra spraw wewnętrznych. Z przepisów tych wynika, iż orzekanie o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego, ze skutkiem w postaci utraty obywatelstwa polskiego z chwilą nabycia obywatelstwa obcego, odnosiło się do określonej osoby – obywatela polskiego, który wystąpił o uzyskanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Użycie określeń ‘zezwolenie na zmianę’ i zwrot o ‘zezwoleniu na zmianę (...)’ orzeka Rada Państwa’ wskazuje, iż ustawa o obywatelstwie polskim z 1962 r. traktowała zezwolenie na zmianę obywatelstwa jako akt stosowania prawa rozumiany w ten sposób, że określony w ustawie organ (Rada Państwa), z powołaniem się na określoną w ustawie podstawę prawną, orzeka w sprawie określonych osób o zezwoleniu tym osobom na zmianę obywatelstwa polskiego. (...) Stanowisko, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa jest aktem stosowania prawa w sprawie dotyczącej określonej osoby jest przyjmowane zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i w doktrynie. Przykładowo można wskazać wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2001 r., III RN 56/01 (OSNAPiUS z 2002 r. nr 13, poz. 299), w którym przyjęto stanowisko, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego jako przesłanka utraty obywatelstwa polskiego musi mieć charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa. Stanowisko takie zostało wyrażone również w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05 i z dnia 27 października 2005 r., II OSK 1001/05. W doktrynie odnośnie do udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa również prezentowany jest pogląd, że zezwolenia dotyczące zmiany obywatelstwa mają indywidualny charakter²⁷.

²⁵ Pogląd, iż uchwała nr 37/56 stanowiła zezwolenie o charakterze generalnym wyraził w piśmiennictwie W. Ramus, *Prawo o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1968 r., s. 272 i n.

²⁶ Por. wyrok NSA z dnia 14 września 2006 r., II OSK 512/06.

²⁷ J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie*, Warszawa 1998, s. 123; W. Ramus, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, s. 248, z tym że W. Ramus dopuszcza możliwość udzielenia generalnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa, gdy zmiana obywatelstwa dotyczy większej liczby osób. Stanowisko to uzasadnione jest tym, że zezwolenie dotyczące zmiany obywatelstwa wywoływało skutek prawny tylko wobec oznaczonej osoby i tylko w odniesieniu do nabycia obywatelstwa obcego konkretnie określonego w orzeczeniu Rady Państwa o zmianie.

W ówczesnie obowiązującym porządku prawnym nie było podstaw do wydania przez Radę Państwa aktu normatywnego określającego zasady i tryb orzekania w sprawach o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Ustawa o obywatelstwie polskim z 1962 r. nie zawierała bowiem przepisu upoważniającego Radę Państwa do wydania aktu prawnego wykonawczego. W systemie źródeł prawa PRL przyjmowano, że w dziedzinach objętych wyłącznością ustawy oraz w sferze ustawowo uregulowanej Rada Państwa może podejmować uchwały o charakterze normatywnym jako akty normatywne o charakterze wykonawczym tylko na podstawie upoważnienia ustawowego. W tych dziedzinach nie mogły być więc podejmowane uchwały samoistne Rady Państwa (...)²⁸.

Oznacza to, że zasady i tryb załatwiania spraw o zezwolenie na zmianę obywatelstwa określała wyłącznie ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim.

Przenosząc przedstawione wyżej rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy zasadniczy problem sprowadza się do oceny, czy uchwała Nr 37/56 Rady Państwa z dnia 16 maja 1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim może być uznana za zezwolenie na zmianę obywatelstwa skarżącej ze skutkiem utraty obywatelstwa polskiego. (...)

W wyr. NSA z dnia 14 października 2005 r. II OSK 267/05 wyrażono stanowisko, iż uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które do daty jej podjęcia nie występowały o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, gdyż nie sposób mówić o udzieleniu zezwolenia osobie, która o takie zezwolenie nie występowała. Nie można przyjąć, że zezwolenie może dotyczyć wniosków jeszcze nie złożonych i mieć charakter generalnej zgody udzielanej na przyszłość. Pogląd powyższy pozostaje odpowiednio aktualny odnośnie do uchwały nr 37/56 z dnia 16 maja 1956 r.”

Czwarta linia orzecznicza – najnowsze stanowisko Sądu Najwyższego

W najnowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalone stanowisko reprezentowane przez NSA zostało jednak zakwestionowane. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt IV CSK 90/10²⁹ na gruncie utraty własności nieruchomości na podstawie art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach³⁰ przez osoby, które utraciły obywatelstwo polskie wskazał:

„ustawa o obywatelstwie polskim³¹ w art. 13 ust. 1 zdanie drugie, w brzmieniu ustawy obowiązującym w czasie wyjazdu małżonków R. z Polski w 1981 r. wyraźnie stanowiła, że nabycie obywatelstwa obcego pociągało za sobą utratę obywatelstwa polskiego. Ustalono w sprawie, że Margerete i Albert R. oświadczyli przed wyjazdem, że poczuwają się do narodowości niemieckiej i złożyli wnioski o pozbawienie ich obywatelstwa polskiego. Twierdzenie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że *de facto* małżonkowie R. nie nabyli obywatelstwa niemieckiego po wyjeździe z Polski jest nieuprawnione. Jak wynika z akt niniejszej sprawy, a co jest powszechnie wiadome, nie potrzebowali oni nawet uzyskiwać obywatelstwa niemieckiego, o które wystąpili, ponieważ na terenie RFN ‘odnowione’ zostało na podstawie prawa miejscowego ich obywatelstwo niemieckie sprzed 1945 r., które zgodnie z prawem RFN nigdy nie wygasło. Z kolei, niezasadne jest

²⁸ S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PWN 1964, s. 282.

²⁹ Lex 603427.

³⁰ Dz. U. z 1969 r., Nr 22, poz. 159 z późn. zm.

³¹ Z 15 lutego 1962 r. [przyp. B.L.].

w zaskarżonym wyroku kwestionowanie utraty przez małżonków R. obywatelstwa polskiego poprzez podważenie znaczenia prawnego uchwały Rady Państwa z dnia 16 maja 1956 r. (nr 37/56, niepubl.) w sprawie ogólnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim i opowiadających się za prawnym znaczeniem i skutecznością tej uchwały wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 lipca 2005 r. (IV SA/Wa 560/05, Lex nr 190580), z dnia 11 stycznia 2006 r. (IV SA/Wa 1567/05, Lex nr 196324), z dnia 27 października 2006 r. (IV SA/Wa 1519/06, Lex nr 283563), z dnia 23 stycznia 2007 r. (IV SA/Wa 2106/06, Lex nr 322413) i z dnia 24 stycznia 2007 r. (IV SA/Wa 2241/06, Lex nr 322411). Tym samym skład orzekający w niniejszej sprawie nie podzielił częściowo odmiennego stanowiska w powyższej kwestii zawartego w wyr. Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2001 r. (III RN 56/01, OSNP 2002, nr 13, poz. 299)".

Konieczność wydania decyzji administracyjnej?

Ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 i 1962 r. nie wskazywały formy załatwienia sprawy – wydania zezwolenia na zmianę obywatelstwa i nie regulowały szczegółów postępowania w tej sprawie. Mimo to w orzecznictwie sądowym wyrażono pogląd, iż „ustawa o obywatelstwie polskim samodzielnie określała tryb wydawania przez Radę Państwa orzeczeń w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa”³². Jednocześnie przyjmowane jest przy tym stanowisko, iż sprawa udzielenia zgody na zmianę obywatelstwa nie była załatwiana w formie decyzji administracyjnej i w konsekwencji nie ma do niej zastosowania rozporządzenie prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym³³, a następnie kodeks postępowania administracyjnego³⁴.

Stanowisko sądownictwa o braku stosowania do wyrażenia zgody na zmianę obywatelstwa przepisów k.p.a. wyrażone zostało po raz pierwszy już w postanowieniu z dnia 18 kwietnia 1985 r., III SA 404/05³⁵. Wzbudziło ono jednak wątpliwości w piśmiennictwie. R. Orzechowski wskazał:

„do organów administracji państwowej zalicza się wszystkie te organy państwowe, które wykonują je obok innych zadań, mających w ich działalności znaczenie podstawowe. Na tej zasadzie do organów administracji państwowej może być np. zakwalifikowana Rada Państwa, ponieważ ustawy

³² Wyrok NSA z dnia 23 marca 2006 r., II OSK 1297/05, Lex 198173.

³³ Dz. U. Nr 36, poz. 341 ze zm.

³⁴ Por. wyrok NSA z dnia 14 września 2006 r., II OSK 512/06.

³⁵ ONSA 1985 r., z 1, poz. 23. W uzasadnieniu postanowienia wskazano: „kodeks postępowania administracyjnego w art. 1 par. 1 pkt 1 stanowi, iż normuje postępowanie przed organami administracji państwowej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Wprawdzie w myśl art. 1 par. 2 k.p.a. kodeks stosuje się również w postępowaniu przed organami ‘innych państwowych jednostek organizacyjnych’, gdy powołane są one z mocy prawa do załatwiania spraw określonych w par. 1 pkt 1 i 4 k.p.a., to jednak zgodnie z poglądami nauki prawa oraz dotychczasowym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego kodeks postępowania administracyjnego nie ma zastosowania przed organami władzy państwowej. Rada Państwa zaś jest – poza Sejmem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – organem władzy państwowej (rozd. 3 Konstytucji PRL)”.

szczególne powierzają jej wykonywanie niektórych zadań z zakresu administracji państwowej, mimo iż Konstytucja PRL, ze względu na jej zadania podstawowe oraz rolę i pozycję ustrojową w systemie organów państwowych, sytuuje ją w systemie organów władzy państwowej³⁶.

Wskazać także należy, iż w postanowieniu z dnia 8 stycznia 1998 r., V SA 2649/96 Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, iż nie jest możliwe podzielenie bez istotnych zastrzeżeń poglądu, że nadanie obywatelstwa nie jest decyzją administracyjną, gdyż sprawa o nadanie obywatelstwa nie toczy się według konkretnych przepisów procesowych.

„Brak możliwości stosowania kodeksu postępowania administracyjnego nie uniemożliwia prowadzenia postępowania, a wymaganie uzasadnienia decyzji odmownej lub uniemożliwienia stronie czynnego udziału w postępowaniu wynika ze standardów ochrony prawnej właściwych dla demokratycznego państwa prawnego i prawa obywatela do sprawiedliwej procedury. Zdaniem składu orzekającego, nie może budzić wątpliwości, że problematyka obywatelstwa należy do prawa administracyjnego, a nadanie obywatelstwa polskiego ma charakter sprawy administracyjnej. Takiego charakteru tej sprawy nie zmienia fakt, że organem kompetentnym do nadania obywatelstwa polskiego jest Prezydent RP³⁷.

Pogląd o braku zastosowania przepisów k.p.a.³⁸ i możliwości poddania kontroli sądownictwa administracyjnego rozstrzygnięcia sprawy w aktualnym stanie prawnym, gdzie zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego wyraża Prezydent RP (art. 16 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim) reprezentowany jest jednolicie w orzecznictwie sądowym³⁹. O ile można zgodzić się z tezą, iż prerogatywą prezydenta jest nadanie obywatelstwa polskiego⁴⁰, o tyle przyznanie tego charakteru wyrażeniu zgody na zrzeczenie się obywatelstwa budzi istotne wątpliwości. Wydaje się, iż można argumentować, iż obie kategorie spraw: nadanie obywatelstwa i wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa mają różne znaczenie. Nadanie obywatelstwa

„kreuje (...) nową wartość polityczną, uwalniając człowieka od ograniczeń ustawowo dotyczących cudzoziemców. (...) Akt nadania obywatelstwa polskiego przez Prezydenta RP jest aktem realizującym suwerenne prawo Państwa Polskiego co do włączenia cudzoziemca do wspólnoty obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, tj. do polskiej wspólnoty politycznej jako pełnoprawnego jej członka⁴¹.

Takiego charakteru nie ma wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego. Należy dodać, iż warunkiem wyrażenia zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego jest posiadanie przez wnioskodawcę obywatelstwa obcego

³⁶ R. Orzechowski, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, J. Borkowski (red.), Warszawa 1989, art. 1, uwaga 518.

³⁷ Cyt. za uchwałą NSA (7) z dnia 9 listopada 1998 r., OPS 4/98, ONSA 1999/1/6.

³⁸ Por. art. 18a ustawy o obywatelstwie polskim.

³⁹ Tak wyraźnie WSA w Warszawie w postanowieniu z dnia 27 stycznia 2005 r., II SAB/Wa 378/04; WSA w Warszawie w postanowieniu z dnia 15 lipca 2005 r., IV SA/Wa 515/05.

⁴⁰ Uchwała NSA (7) z dnia 9 listopada 1998 r., OPS 4/98, ONSA 1999/1/6.

⁴¹ *Ibidem*.

lub posiadanie przyrzeczenia jego nadania ze strony państwa, o którego obywatelstwo wnioskodawca występuje⁴². W wielu zatem przypadkach zgoda prezydenta RP realizować będzie postulat likwidacji niepożądanego sytuacji prawnej, jaką jest posiadanie podwójnego obywatelstwa⁴³.

Ponadto nie można zapominać, iż kontroli sądowej poddano w art. 13 ust. 4 ustawy o obywatelstwie polskim brak zgody jednego z rodziców mającego obywatelstwo polskie na rozciągnięcie zrzeczenia się obywatelstwa polskiego przez drugiego z rodziców na ich dzieci.

Wydaje się, iż rozstrzygnięcie kwestii charakteru prawnego aktów prezydenta RP kierowanych wobec jednostek⁴⁴, nastąpi wkrótce na kanwie spraw dotyczących powołania przez prezydenta RP kandydatów na sędziów. Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z dnia 29 listopada 2010 r., SK 16/08 umorzył postępowanie w sprawie zbadania konstytucyjności art. 55 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych⁴⁵, jednak należy oczekiwać rozstrzygnięć sądów administracyjnych w tej kategorii spraw⁴⁶. Wydaje się, iż orzecznictwo dotyczące obecnych rozwiązań prawnych będzie mogło być w pewnym stopniu pomocne dla oceny rozwiązań obowiązujących w przeszłości.

Przyjęcie, iż w sprawach wydawania zezwolenia na zmianę obywatelstwa przez Radę Państwa nie stosowało się k.p.a. budzi wątpliwości także z tej przyczyny, iż ustawa o obywatelstwie z 1962 r. nie zawierała wyraźnego wyłączenia stosowania k.p.a. w tym zakresie⁴⁷.

Przeciwko odmowie uznania aktu Rady Państwa za decyzję administracyjną wydaje się przemawiać fakt, iż w orzecznictwie sądowym ukształtowana jest zasada

⁴² Por. § 4 ust. 2 Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 14 marca 2000 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o nadanie lub wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego oraz wzorów zaświadczeń i wniosków, Dz. U. Nr 18, poz. 231.

⁴³ Por. na temat obywatelstwa wielorakiego np. W. Czaplinski, *Problematyka obywatelstwa w aktualnych pracach Rady Europy*, „Studia Europejskie” 1998, nr 2, s. 55; A. Fortmann, *Mehrfache Staatsangehörigkeit. Eine Untersuchung der Verfassungskonformität des Optionsmodells*, Frankfurt/Main 2005; T. Hokema, *Mehrfache Staatsangehörigkeit. Eine Betrachtung aus völkerrechtlicher und verfassungsrechtlicher Sicht*, Frankfurt/Main 2002.

⁴⁴ Por. na ten temat na gruncie instytucji obywatelstwa J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie...*, s. 95. Na temat instytucji obywatelstwa w prawie administracyjnym por. także A. Seniuta, *Obywatelstwo i jego regulacja prawna w PRL*, Wrocław 1974; W. Ramus, *Instytucje prawa...*

⁴⁵ Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.

⁴⁶ Por. np. nieprawomocne postanowienie WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2011 r., II SA/Wa 2065/10.

⁴⁷ Por. np. obowiązujący obecnie art. 12 ust. 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, t.j. Dz.U z 2010 r., Nr 11, poz. 67 i Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz postępowania przed Radą (Dz. U. Nr 219, poz. 1623). Stosownego wyraźnego wyłączenia brak także w ustawie o obywatelstwie polskim w aktualnym brzmieniu i w rozporządzeniu prezydenta RP z dnia 14 marca 2000 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o nadanie lub wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego oraz wzorów zaświadczeń i wniosków, Dz. U. Nr 18, poz. 231.

tw. domniemania załatwiania spraw w formie decyzji administracyjnych. W uchwale Sądu Najwyższego (7) z dnia 29 kwietnia 1992 r., III AZP 3/92⁴⁸ trafnie podkreślono:

„Przyjmuje się, że przepisy prawa materialnego wskazują decyzyjną formę załatwienia danej sprawy nie tylko w sposób bezpośredni, ale także przez wyrażoną w formie czasownikowej kompetencję organu administracyjnego do rozstrzygnięcia sprawy (np. zezwała, przydziela, stwierdza)”⁴⁹.

Zasada ta zapewnia wysoki standard ochrony praw jednostek, daje gwarancję poddania decyzji kontroli sądowej i wyklucza arbitralność rozstrzygnięć. Istotny jest także fakt doręczenia decyzji administracyjnej stronie, gdyż dopiero od tego momentu decyzja jest wydana w rozumieniu art. 104 k.p.a.⁵⁰

Dodatkowy argument za uznaniem aktu Rady Państwa wydawanego na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim w dawnym brzmieniu za decyzję administracyjną w rozumieniu k.p.a. płynie z wykładni systemowej wewnętrznej. Zgodnie bowiem z art. 16 ust. 3 ustawy Rada Państwa może upoważnić ministra spraw zagranicznych do udzielania zezwoleń na zmianę obywatelstwa polskiego osobom zamieszkałym za granicą, jak również wyrazić zgodę na przekazanie przez ministra spraw zagranicznych decyzji w tych sprawach kierownikom niektórych urzędów konsularnych. Na gruncie tej regulacji w orzecznictwie wskazuje się, iż wydawane decyzje o wyrażeniu zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego są decyzjami administracyjnymi w rozumieniu k.p.a. i jest np. możliwe stwierdzenie ich nieważności na podstawie art. 156 k.p.a.⁵¹ Wydaje się, iż konstytucyjna zasada równości – art. 32 ust. 1 Konstytucji RP – przemawia przeciwko pozbawieniu takiego uprawnienia części obywateli ze względu na rodzaj organu, który wydał decyzję⁵².

WNIOSKI

Należy podkreślić, iż kwestia obywatelstwa regulowana jest przede wszystkim przez przepisy prawa krajowego, a umowy międzynarodowe mają wyłącznie znaczenie uzupełniające⁵³. W tej sytuacji nie dziwi okoliczność, iż problem

⁴⁸ OSN 1992, nr 10, poz. 172.

⁴⁹ Por. także np. wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2007 r., I OSK 699/06.

⁵⁰ Por. uchwała NSA z dnia 15 października 2008 r., II GPS 4/08, która zapadła na gruncie postępowania prowadzonego przy wykorzystaniu przepisów k.p.a.

⁵¹ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lipca 2009 r., IV SA/Wa 651/09 cyt. za wyrokiem NSA z dnia 30 listopada 2010 r., II OSK 1668/09, www.nsa.gov.pl.

⁵² Należy dodać, iż na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP Sąd Najwyższy wyraził trafny pogląd, iż sprawami rozpoznawanymi przez sąd powszechny na podstawie wymienionego przepisu konstytucyjnego w postępowaniu cywilnym są również sprawy, które nie są sprawami cywilnymi, karnymi lub sądowno-administracyjnymi (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2003 r., III CK 319/03, M. Prawn. 2004/16/751).

⁵³ Na temat znaczenia umów międzynarodowych w tym zakresie por. A. Fortmann, *Mehrfache Staatsangehörigkeit...*, s. 29 i n.

obywatelstwa osób migrujących w latach 50. do 80. z Polski do RFN na podstawie uchwały Rady Państwa 37/56 nie stał się przedmiotem uregulowań Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisanego w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r.⁵⁴ Z uregulowań Traktatu dotyczących praw mniejszości – art. 20 oraz art. 2 pkt 5 dotyczącego zasad współpracy Polski i RFN kierujących się we wzajemnej współpracy m.in. zasadą ochrony godności i praw człowieka nie sposób wyprowadzić jakichkolwiek wniosków mogących mieć wpływ na sposób rozstrzygnięcia pojawiających się obecnie sporów o skuteczność utraty obywatelstwa polskiego na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56. Wydaje się jednak, iż na obecnym etapie integracji europejskiej, przy stworzeniu zainteresowanym szerokich możliwości pobytu w drugim państwie członkowskim nie tylko w ramach swobodnego przepływu osób⁵⁵ (pracowników – art. 45 TfUE i przedsiębiorców – art. 49 TfUE), ale przede wszystkim jako uprawnienia wynikającego z obywatelstwa europejskiego (art. 21 TfUE), znaczenie sporów o skuteczność utraty obywatelstwa tracić będzie na znaczeniu.

Zgodzić należy się ze stanowiskiem wyrażonym przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 września 2001 r., III RN 56/01⁵⁶, iż „zezwoenie 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” w dawnym brzmieniu musiało mieć charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa⁵⁷.

⁵⁴ Dz.U. z 1992 r., Nr 14, poz. 56.

⁵⁵ Por. w aktualnym stanie prawnym np. J. Barcik/A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011, s. 343 i n.

⁵⁶ OSNAPiU 2002, nr 13, poz. 299.

⁵⁷ Jak trafnie wskazał przy tym Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 września 2006 r., II OSK 464/06, Lex 321189 (na gruncie zbliżonej do uchwały 37/56 uchwały 5/58 Rady Państwa): „Fakt wydania dokumentu podróży nie może zostać uznany za tożsamy ze zezwoleniem na zmianę obywatelstwa nie tylko dlatego, że Rada Państwa powinna zezwolić na zmianę obywatelstwa, a nie organ, który wydawał takie dokumenty, ale przede wszystkim, że zezwolenia na zmianę obywatelstwa nie można domniemywać *per facta concludentia*. Wymogu spełnienia ustawowych standardów formalnych nie można relatywizować ani wyprowadzać ze świadomości o skutkach prawnych otrzymania dokumentu podróży i wyjazdu z Polski. Świadomość skutków prawnych czynności w prawie publicznym nie ma znaczenia”.

ABSTRACT

The objective of the study is an analysis of the problem of effective loss of Polish citizenship by persons migrating to the FRG based on the State Council Act No. 37/56. The issue of the loss of Polish citizenship by the above mentioned category of persons is extremely complicated and gives rise to numerous doubts in judicial decisions. It is an object of discrepancy both in the rulings of administrative courts and the Supreme Court. The problem under study is relevant not only to the very institution of citizenship, but also to the issue of efficient loss of real property in possession of the migrating persons (Art. 38 Act 3 of 14 July 1961 on the governance of urban areas). The main focus of the present study is the analysis of the legal qualification of the permission to change citizenship.