

Stefan Dembiński

Adwokat w Poznaniu

Stwierdzenie obywatelstwa i likwidacja dóbr niemieckich

I. Traktat Wersalski nadał w art. 92 i 297 Państwu Sprzymierzonym i Stowarzyszonym prawo zatrzymania i zlikwidowania majątków, praw i udziałów, należących w chwili jego uprawomocnienia do obywateli niemieckich lub spółek przez nich kontrolowanych. Przeprowadzenie i zastosowanie powyższego postanowienia ujęte zostało w Polsce w ustawach o rejestracji i zabezpieczeniu majątków niemieckich z dnia 4 marca 1920 r. (Dz. U. poz. 467), oraz w szeregu rozporządzeń, wydanych przez władze wykonawcze.

Postępowanie likwidacyjne spoczywa według powyższych przepisów przedewszystkiem w rękach Komitetów Likwidacyjnych. Skład ich określa obecnie rozporządzenie Rady Ministrów o wykonaniu ustawy z dnia 15. lipca 1920 r., wydane dnia 6 maja 1925 r. (Dz. U. poz. 357). Przewodniczącym jest Prezes Głównego Urzędu Likwidacyjnego względnie jego komisarz, a członkami są delegaci bliżej wyszczególnionych Ministerstw. Komitety Likwidacyjne są więc kolegjalnymi władzami administracyjnymi. Postanowienia Komitetów Likwidacyjnych są według art. 9 ustawy z d. 15 lipca 1920 r. ostateczne i podlegają wykonaniu narówni z prawomocnymi wyrokami sądów. Wygłoszono wobec tego zapatrywanie, że Komitety Likwidacyjne są władzami sądowymi: zapatrywanie to było błędne, bo Komitety Likwidacyjne nie zatraciły charakteru kolegjalnych władz administracyjnych. Postanowienia ich są ostatecznymi postanowieniami władz administracyjnych i ulegają jako takie po wyczerpaniu środków prawnych, danych przez ustawodawstwo likwidacyjne, zaskarżeniu do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Przepis o wykonaniu orzeczeń Komitetów Likwidacyjnych narówni z prawomocnymi wyrokami sądowymi nie pozbawia ich istoty orzeczeń władz administracyjnych, a pozwala jedy-

nie na wykonanie przymusowe według postępowania przewidzianego dla wyroków sądowych, zamiast stosowania przepisów administracyjnych. (Patrz orzeczenie N. T. A. z dnia 4 lutego 1926 r. w sprawie likwidacji Kawęczyna L. rej. 487/23 i uwagi moje do orzeczenia M. T. R. polsko-niemieckiego w sprawie Thiedemanna, Themis Polska, Serja III, Tom II str. 253). Pomijając czynności przygotowawcze do likwidacji, jak rejestracja i zabezpieczenie majątków niemieckich, pierwszym zadaniem władz likwidujących jest stwierdzenie, czy majątek podlega likwidacji. Ustawa z dnia 15 lipca 1920 r. nazywa czynność powyższą kwalifikowaniem do likwidacji i powierza wykonanie jej Komitetom Likwidacyjnym. Kwalifikowanie do likwidacji jest więc stwierdzeniem, że majątek należał w chwili uprawomocnienia się Traktatu Wersalskiego do obywatela niemieckiego, albo do spółki kontrolowanej przez obywateli niemieckich, oczywiście z uwzględnieniem wyjątków nie podlegających likwidacji na podstawie przepisów polskich w myśl art. 3 ustawy o rejestracji i zabezpieczeniu majątków niemieckich z dnia 4 marca 1920 r.

Kwalifikując majątki do likwidacji, bada Komitet Likwidacyjny z urzędu obywatelstwo ich właścicieli. W przeważającej większości wypadków chodzi o stwierdzenie, czy były obywatel niemiecki nabył obywatelstwo polskie. I tutaj powstało zagadnienie, w jakim stosunku znajdują się Komitety Likwidacyjne do władz administracyjnych politycznych, powołanych do wydawania decyzji w sprawach obywatelstwa.

II. Komitety Likwidacyjne rozstrzygały sprawę obywatelstwa samodzielnie, zbierały we własnym zakresie potrzebne materiały, wytwarzały sobie sąd własny i wydawały orzeczenia kwalifikujące do likwidacji, bez oczekiwania wyników postępowania przed władzami politycznymi. Orzeczenia powyższe zostały zaskarżone do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który zajmował się nimi w kilku wyrokach częściowo już opublikowanych, w większości dotychczas ogółowi nieudostępnionych. Pierwsze a zarazem zasadnicze orzeczenie Najwyższego Trybunału Administracyjnego wydane zostało dnia 22. października 1925 r. w sprawie likwidacji Majątku Rogowo, własności Pawła Magnusa, L. rej. 15415/23. — Zapatrywanie prawne N. T. A. wyłożone zostało w następujący sposób:

„W myśl art. 297 lit. b) Traktatu Wersalskiego, ratyfikowanego przez Polskę ustawą z d. 31. VII. 1919 poz. 199 Dz. Ust. i ogłoszonego pod pozycją 200/19 Dz. U. Państwo Polskie

uprawnione jest stosować likwidację majątków, praw i interesów, należących do obywateli niemieckich, lub spółek przez nich kontrolowanych, przyczem za obywateli niemieckich nie uważa się tych, którzy w myśl art. 91 tegoż traktatu nabywają z samego prawa obywatelstwo polskie.

„Z powyższego wynika, że koniecznym warunkiem stosowania w wypadku pewnym likwidacji jest ustalenie, że właścicielem likwidowanego majątku, prawa czy interesu jest obywatel niemiecki, a jeżeli okoliczność ta, jak w wypadku niniejszym, jest sporna, rozstrzygnięcie przedewszystkiem tej decydującej dla sprawy likwidacji kwestji.

„Władzami powołanemi do decyzji w sprawach obywatelstwa są wedle art. 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 7 czerwca 1920 r. Dz. Ust. poz. 320, dotyczącego wykonania ustawy o obywatelstwie Państwa Polskiego z dnia 20 stycznia 1920 r. (poz. 44 Dz. Ust.) w brzmieniu rozporządzenia Ministra b. dzielnicy pruskiej z dnia 5. lutego 1921 pod Dz. Ust. poz. 95, t. zw. „władze polityczne”, czyli Starostwa, Urzędy Wojewódzkie i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. O ile więc właściciel majątku, którego likwidacja jest zamierzona, utrzymuje, iż jest obywatelem polskim z mocy samego prawa, to przedewszystkiem przed zastosowaniem i przeprowadzeniem likwidacji musi być przez władze rozstrzygnięta kwestja, dla zastosowania likwidacji prejudycjalna, czy dana osoba jest obywatelem polskim, czy niemieckim. W wypadku niniejszym brak ustalenia takiego, pomimo, iż skarżący nietylko twierdził, że jest obywatelem polskim z mocy samego prawa, na zasadzie art. 91 Traktatu Wersalskiego i art. 2 p. 1, c ustawy z 20. stycznia 1920 (Dz. U. poz. 44), ale na poparcie swego twierdzenia przedstawił dowody. Pośrednio tylko z motywów zaskarżonego orzeczenia wynika, że władza pozwana, która powinna była zażądać przedewszystkiem ustalenia przez władze, do tego powołane, okoliczności, czy skarżący jest obywatelem polskim, czy niemieckim, sama uznała dowody te za niewystarczające i nie oglądając się na nie i nie ustalając nawet formalnie tej najważniejszej prejudycjalnej kwestji, przystąpiła do likwidacji spornego majątku.

„W postępowaniu tern Najwyższy Trybunał Administracyjny dopatrzył się nietylko istotnego naruszenia form postępowania administracyjnego ze szkodą dla skarżącego, ale uznał też, że stan faktyczny w tych warunkach wymaga uzupełnienia i dlatego zaskarżone orzeczenie uchylił na zasadzie

art. 19 ust. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym z dnia 3. sierpnia 1922 Dz. Ust. poz. 600 bez prowadzenia rozprawy głównej".

A wyrok wydany dnia 10. grudnia 1925 r. w sprawie likwidacji majątków Starzyński Dwór i Redyszewo własności Gerharda Behrenda von Grassa, L. rej. 319/22, wyraża się w sposób następujący: „Jak to już N. T. A. niejednokrotnie np. w wyroku swoim z 22 października 1925, L. Rej. 1415/23, orzekł i uzasadnił, do orzekania o obywatelstwie osób, których majątki na podstawie traktatu wersalskiego i ustawy z 15 lipca 1920, poz. 467 Dz. Ust., podlegać mają likwidacji, w razie sporu o to obywatelstwo, powołane są właściwe do tego władze administracyjne, t. j. starostwa (Magistraty), Urzędy wojewódzkie i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, a nie Komitet Likwidacyjny. Jeżeli zatem, jak w niniejszym wypadku, kwestja uznania obywatelstwa polskiego skarżącego była zawisła u właściwych do tego władz administracyjnych, o czym władza powinna przez skarżącego była być poinformowana, rzeczą jej było wyjaśnić, przed zarządzeniem dalszego postępowania likwidacyjnego, u właściwych władz, czy i jakie w tej mierze zapadło prawomocne orzeczenie tych władz. Władza pozwana jednak już orzeczeniem z 8 marca 1923 odrzuciła wniesiony przeciwko orzeczeniu z 19 stycznia 1923 sprzeciw; mimo, że skarżący w sprzeciwie wyraźnie wskazywał, że uznanie jego polskiego obywatelstwa jest w toku u właściwych władz i to swoje twierdzenie udowodnił, przedkładając prawomocne orzeczenie Starostwa Puckiego z 19 lutego 1923 w tej sprawie. Akta administracyjne nie wykazują także, aby władza pozwana, czy to przed wydaniem orzeczenia z 8. marca 1923, odrzucającego sprzeciw skarżącego, czy to przed wydaniem zaskarżonego swego orzeczenia z 9 lipca 1923 starała się wyjaśnić, czy prawomocne orzeczenie władz właściwych co do obywatelstwa skarżącego zapadło, orzekając sama, że skarżący jest obywatelem niemieckim. W tych warunkach oba ostatnie orzeczenia wyżej powołanej władzy pozwanej były w chwili ich wydania przedwczesne i na wadliwym postępowaniu oparte, słusznie też skargi tę wadliwość zarzucają i dlatego też N. T. A. ostatnie dwa zaskarżone orzeczenia z powodu wadliwego postępowania ze szkodą dla skarżącego na zasadzie art. 19 ustawy o N. T. A. uchylił już z tego powodu, nie mając wobec tego potrzeby do rozpatrywania jeszcze innych wywodów skarg.”

Wyrok z dnia 4. lutego 1926 w sprawie likwidacji dóbr Kawęczyn, L. rej. 487/23 posługuje się takim samym rozumowaniem.

Z orzeczeń powyższych wypływa więc zasada, że władze polityczne są wyłącznie właściwymi do orzekania w sprawach obywatelstwa. Jeżeli w jakimkolwiek postępowaniu administracyjnym powstaną co do obywatelstwa wątpliwości, musi każda inna władza zażądać orzeczenia władz politycznych i do niego się zastosować.

Ponieważ Komitety Likwidacyjne w ciągu sześcioletniej swojej działalności z reguły nie zachowywały powyższej zasady, trzeba będzie w razie dalszego jej stosowania uchylić większość zaskarżonych uchwał likwidacyjnych. Zapatrywanie Najwyższego Trybunału Administracyjnego jest więc niezmiernie wagi dla rozwikłania i zakończenia likwidacji majątków niemieckich w Polsce.

III. Czy jednak zasada powyższa przyjęta została słuśnie, czy stosowanie jej do postępowania likwidacyjnego odpowiada obowiązującym przepisom prawa? Przed rozważeniem stanowiska Komitetów Likwidacyjnych wspomnieć należy krótko o zasadach ustawodawstwa polskiego w przedmiocie nabycia obywatelstwa polskiego. Ustawa o obywatelstwie Państwa Polskiego z dnia 20 stycznia 1920 r. zna trzy rodzaje nabycia obywatelstwa: nabycie, które następuje z mocy samej ustawy, nabycie za pomocą aktu władzy administracyjnej, a wreszcie sposób mieszany nabycia przez zadośćuczynienie pewnym ustawą ściśle określonym warunkom, które wszakże wykazane być muszą wobec władzy administracyjnej.

Działalność władz administracyjnych jest różna przy każdym z trzech sposobów nabycia obywatelstwa. Najrozsleglejszą jest przy nabyciu z mocy aktu władzy administracyjnej, który nazywa się nadaniem obywatelstwa. Nadanie jest aktem twórczym obywatelstwa, pozostawionym w ramach warunków ustawą przewidzianych swobodnej ocenie władz administracyjnych.

Bardziej ograniczone są czynności władz administracyjnych przy nabyciu obywatelstwa z mocy ustawy. Władze administracyjne stwierdzają w myśl art. 11 Rozporządzenia wykonawczego z dnia 7 czerwca 1920 r. na żądanie strony lub z urzędu, że wnioskodawca przez działanie ustawy samej obywatelstwo polskie nabył, albo nie nabył. Wystawienie poświadczenia obywatelstwa nie stwarza nowych faktów,

sprzecznych z ustawą. Jeżeli strona w rzeczywistości obywatelem polskim nie jest, nie staje się nim przez wydanie poświadczenia. „Poświadczenie obywatelstwa jest tylko dowodem, że wymieniona w niem osoba, uważana jest przez władzę za obywatela polskiego. Dowód przeciwny tak ze strony władzy, jak i ze strony osoby zainteresowanej, jest zawsze dopuszczalny”. (Okólnik "M. S. Wewn. 6214/23 z dnia 18. maja 1923 r. Nr. 47, powołany u Chorzemskiego, Obywatelstwo polskie, Poznań 1925 r., str. 61). Nie stwarzając dla osoby zainteresowanej żadnych praw, może być poświadczenie każdej chwili cofnięte, gdy zapatrywanie władzy okaże się mylne; dowód przeciwny jest zawsze dopuszczalny.

Władze administracyjne są więc powołane do stwierdzenia obecnego obywatelstwa polskiego. Innej działalności, a w szczególności stwierdzenia, że wnioskodawca był dawniej obywatelem polskim, albo że wnioskodawca był lub jest obywatelem Państwa obcego, obowiązujące rozporządzenia nie przewidują.

Szczególony charakter ma działalność władz administracyjnych w razie nabycia obywatelstwa przez wypełnienie pewnych warunków ustawą określonych i wykazaniem ich przed władzą administracyjną. Chodzi tutaj o wypadki przewidziane w art. 3 i 10 ustawy o obywatelstwie: cudzoziemcy pochodzenia polskiego i obywatelki polskie, które przez zamążpójście obywatelstwo utraciły, a których małżeństwo zostało rozwiązane, nabywają obywatelstwo polskie, jeżeli po powrocie do Polski złożą potrzebne dowody i oświadczenie, że chcą być obywatelami polskimi, zrzekając się obywatelstwa obcego. Osoby powyższe mają prawo do obywatelstwa polskiego, którego nabycie nie jest pozostawione jak przy nadaniu swobodnej ocenie władz administracyjnych. Ciąży na nich jednak obowiązek dopełnienia pewnych formalności wobec władz administracyjnych, które w poszczególnych wypadkach muszą badać, czy warunkom ustawy stało się zadość.

Jeżeli ubiegający się o obywatelstwo polskie warunkom odpowiada, wydaje władza administracyjna akt uznania względnie poświadczenie odzyskania obywatelstwa. Charakter powyższych aktów administracyjnych nasuwa pewne wątpliwości. Naszem zdaniem zawiera akt uznania obywatelstwa cudzoziemca pochodzenia polskiego cechy prawotwórcze, cudzoziemiec nabywa obywatelstwo polskie dopiero przez akt uznania. Poświadczenie odzyskania obywatelstwa przez kobietę, która utraciła obywatelstwo polskie przez zamążpójście,

jest w zamian tylko stwierdzeniem odzyskania obywatelstwa z mocy ustawy przez osiedlenie się w Polsce i złożenie deklaracji w urzędzie administracyjnym. Zagadnienie pozostaje oczywiście wątpliwe, nie odgrywa wszakże roli w naszym rozumowaniu, ponieważ zależnie od przewagi pierwiastków prawotwórczych albo stwierdzających, której się w działalności władz dopatrywać można, akty administracyjne powyżej wspomniane trzeba traktować jak uznania, albo jak poświadczenia obywatelstwa.

Pozostają wobec tego dwa zasadnicze sposoby nabycia obywatelstwa polskiego z ustawy samej lub z aktu władzy administracyjnej. Pod ich kątem widzenia rozważyć trzeba postanowienia o właściwości władz administracyjnych.

Mówi o niej art. 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z d. 7 czerwca 1920 r., Dz. U. poz. 380, ogłoszony dla b. zaboru pruskiego rozporządzeniem Ministra b. dzielnicy pruskiej z d. 5 lutego 1921 r., (Dz. U. poz. 95), który postanawia, że władzami powołanymi do decyzji w sprawach obywatelstwa są Starostwa i równorzędne władze I instancji, Województwa i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych czyli t. zw. władze polityczne. Władze polityczne wystawiają zaświadczenia o obywatelstwie, wydają akty stwarzające obywatelstwo. Nie ulega żadnej wątpliwości, że Komitetem Likwidacyjnym żadnych czynności administracyjnych tego rodzaju przedsiębrać nie wolno.

IV. Zagadnienie obywatelstwa właścicieli majątków poddawanych likwidacji powstaje w przewodzie likwidacyjnym jako kwestja prejudycjalna, jako pytanie wstępne. Komitet Likwidacyjny nie orzeka w sentencji swojej uchwały o obywatelstwie polskiem osoby zainteresowanej, lecz poddaje własność jej likwidacji. Z orzeczeń sądowych czy administracyjnych wiąże strony i nabiera mocy prawnej tylko sentencja, a nie motywy, służące dla wyjaśnienia powodów, któremi kierowała się władza orzekająca (Wyrok N. T. A. z dnia 27 listopada 1925. O. S. P. 1926 A. 452). Rozstrzygając o likwidacji nie przesądza więc Komitet Likwidacyjny sprawy obywatelstwa.

Rozstrzyganie pytań wstępnych było oddawna przedmiotem orzeczeń i rozważań nad rozgraniczeniem właściwości władz sądowych i administracyjnych. — Zagadnienie rozwiązane było różnie na kontynencie europejskim; wystarczy tutaj wspomnieć o systemie prusko-niemieckim i szczególnie o systemie austriackim, na którym wzorowany jest ustrój i za-

kres działalności Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Otóż w Prusiech, a później w Niemczech nie ulegało nigdy wątpliwości, że Sądy rozstrzygać mogą jako zagadnienia wstępne wszystkie sprawy, należące do prawa publicznego (Orzeczenia Sądu Rzeszy 48,232 — 67,22 — 75,397), chyba, że sprawa należy do wyłącznej właściwości władzy administracyjnej, która już wydała prawomocne orzeczenie. (Orzeczenia Sądu Rzeszy 60,36 — 91,95). Sąd Rzeszy rozstrzygał także sprawy o obywatelstwie jako pytania wstępne w szeregu wyroków, z których tutaj wskazuje tylko na uchwałę IV Senatu Cywilnego z dnia 17 grudnia 1909 r., ogłoszoną w tomie 70,139 oraz na wyroki karne z d. 7 listopada 1904 — 37,308 — z dnia 23 października 1906 r. — 42,26 — i z dnia 26 stycznia 1906 r. — 38,321 — wreszcie na wyrok połączonych senatów cywilnych i karnych ogłoszony u von Kamptz — Delius, Tom I str. 503, oraz na wyrok ogłoszony tamże, Tom uzupełniający 1906/10, str. 212. Sądy zwyczajne badają w Niemczech samodzielnie obywatelstwo strony czy podsądnego, a przedłożone zaświadczenia władz administracyjnych są tylko środkami dowodowymi, które podlegają w myśl ogólnych zasad swobodnej ocenie Sądu.

Praktyka i teoria austriacka doszły do takich samych wyników. Herrnritt podaje w Grundlehren des Verwaltungsrechts, Tübingen 1921, zestawienie głosów piśmiennictwa i orzeczeń sądów cywilnych i administracyjnych. Powtarzam tutaj za nim tezę Trybunału Administracyjnego z Wiednia, zawartą w orzeczeniu z dnia 12 października 1915, 11065 A: „Wszystkie pytania wstępne (pytania prejudycjalne) winna rozstrzygnąć władza właściwa dla pytania głównego, chyba, że ustawa postanawia co innego dla danego wypadku”. Z orzeczeń sądów powszechnych powołuje Herrnritt orzeczenie z d. 5 stycznia 1909, 4483/ N F, repertorium orzeczeń III, 356: „Jeżeli niema szczególnych postanowień przeciwnych w ustawie, mają sądy prawo badać pytanie wstępne publiczno-prawne podniesionego cywilno-prawnego roszczenia”. W szczególach odesłać trzeba do wywodów Herrnritta.

Dochodzimy więc do wniosku, że zasadniczo sądy powszechne i władze administracyjne, powołane i obowiązane do przestrzegania całokształtu ustawodawstwa, a nie tylko jego części, mają prawo i obowiązek jako kwestje prejudycjalne badać i rozstrzygać niezależnie zagadnienia prawne, które jako takie do ich właściwości nie należą.

V. Zagadnienie wzajemnych uprawnień władz w przypadkach, które są przedmiotem niniejszych rozważań, jest nieco odmienne, bo nie chodzi tutaj o stosunek sądów do administracji, lecz o stosunek wzajemny dwóch kategorii władz administracyjnych. Niema wszakże żadnego powodu, aby nie stosować zasad uznawanych w jednej dziedzinie przy rozstrzygnięciu trudności z drugiej, uwzględniając uchylecia, wywołane odmienną istotą władz sądowych.

Powstaje więc w pierwszym rzędzie pytanie, w jakim zakresie władze polityczne są wyłącznie uprawnione do rozstrzygania spraw o obywatelstwo i jak dalece inne władze są ich orzeczeniami związane. Trzeba zdaniem naszym przeprowadzić ścisłe zróżniczkowanie aktów prawotwórczych od czynności zaświadczających obywatelstwo z mocy ustawy.

Akty prawotwórcze, akty nadania obywatelstwa, są niewątpliwie wiążące dla wszystkich osób trzecich i wszystkich innych władz administracyjnych. Do władz politycznych należy decyzja o celowości aktu, której żadna inna władza rozstrzygać nie może. Jeżeli więc w postępowaniu likwidacyjnym przedłożony zostanie akt nadania albo uznania obywatelstwa, muszą Komitety Likwidacyjne traktować zainteresowanego od daty aktu jako obywatela polskiego. W praktyce wszakże kwestja pozbawiona jest znaczenia, bo akt nadania obywatelstwa na podstawie ustawy z dn. 20. stycznia 1920 r. nie odgrywa roli dla uprawnień Państwa dla likwidacji, dla których miarodajne jest obywatelstwo posiadane przez właściciela dnia 10 stycznia 1920 r.

Inaczej ma się rzecz z czynnościami władz politycznych, zaświadczającymi obywatelstwo z mocy ustawy. Tekst art. 7 rozporządzenia wykonawczego z dnia 7 czerwca 1920 powiada, że władze polityczne są powołane do decyzji o sprawach obywatelstwa.

Decyzje w sprawach obywatelstwa zapadają w razie nabycia obywatelstwa z mocy samej ustawy na wniosek strony przez udzielenie albo odmowę poświadczenia obywatelstwa. W tym zakresie są władze polityczne niewątpliwie wyłącznie właściwe, bo żadnej innej władzy poświadczeń obywatelstwa wystawiać nie wolno. Ale niema żadnego powodu, aby wyłączność powyższą wykładać rozszerzająco, tern mniej aby rozciągać ją na powstające pytania wstępne przed innemi władzami. Inne władze administracyjne mogą niewątpliwie korzy-

stać z art. 11 u. 2 rozporządzenia wykonawczego i zwracać się do władz politycznych o stwierdzenie obywatelstwa, ale tekst rozporządzenia do tego ich nie zobowiązuje.

Przeciw takiemu związaniu innych władz przemawiają nadto następujące powody: Pod kątem widzenia formalnym powstaje wątpliwość, czy poszczególny Minister może ograniczać rozporządzeniem prawa władz, które mu nie podlegają. Przyjmując zasadę, że każda władza może samodzielnie rozstrzygać pytania wstępne, potrzebne do rozstrzygnięcia sprawy głównej, nie można dopuszczać ograniczenia tych władz zwykłym rozporządzeniem Ministra służbowo nie przełożonego. Gdyby więc Minister Spraw Wewnętrznych miał być zamiar stwarzać wyłączną właściwość władz politycznych, pozostałoby bardzo wątpliwem, czy nie przekroczył swoich uprawnień.

Ale okólnik z dnia 18 maja 1923 r., powoływany powyżej, wskazuje na zupełnie inne znaczenie przepisu art. 7 i 11 rozporządzenia z dnia 7 czerwca 1920. Poświadczenia obywatelstwa uważane są za rodzaj domniemania, przeciwko któremu dowód przeciwny jest zawsze dopuszczalny. Mając przed sobą tylko domniemanie, może każda władza samodzielnie zbadać jego podstawy faktyczne i prawne.

A wtedy przedłożone poświadczenie obywatelstwa traci wartość dowodową, a z nią razem ginąć musi wyłączna właściwość do decyzji kwestji wstępnych w sprawach obywatelstwa powstałych przed innymi władzami.

VI. Do powyższych wyników prowadzić musi stosowanie zasad zawartych w okólniku Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 maja 1926 roku. Zasad tych można nie podzielać: Poświadczenie obywatelstwa wydane przez władze po przeprowadzeniu dochodzeń, zaskarżalne w toku instancji, nosi cechy aktu administracyjnego i niema powodu nie przywiązywania do niego skutków prawnych takiego aktu. W takim razie należy rozpatrzyć ważność stwierdzenia obywatelstwa przez władze polityczne pod kątem pytania wstępnego, jako które wyłania się w postępowaniu likwidacyjnym.

Władze likwidujące mogą znaleźć się wobec położenia, w którym władza polityczna już wydała prawomocną decyzję, albo też wobec okoliczności, że władza polityczna decyzji swojej jeszcze nie wydała. Jeżeli decyzji władzy politycznej niema, może władza likwidująca według swojego uznania zwrócić się do władzy politycznej w myśl u. 2 art. 11 rozporządzenia wykonawczego z d. 7 czerwca 1920 r. o stwierdze-

nie obywatelstwa, albo z uprawnienia tego nie korzystać. Wykazaliśmy już powyżej, że tekst rozporządzenia nie nakazuje uważać władz politycznych za wyłącznie właściwe. Komitet Likwidacyjny może więc według ogólnych zasad rozstrzygać samemu kwestję obywatelstwa jako pytanie wstępne. Stwierdzenie obywatelstwa na wniosek Komitetu Likwidacyjnego przez władzę polityczną mogłoby zresztą tylko wtedy nabrać mocy prawnej, gdyby zainteresowana osoba została wysłuchana w postępowaniu prowadzonym z urzędu, a dalej gdyby decyzję formalnie jej doręczono. Wtedy tylko może stwierdzenie obywatelstwa nabrać znaczenia aktu administracyjnego. W braku wniosku strony będzie tymczasem nieraz bardzo trudno stwierdzić, gdzie osoba zainteresowana obecnie przebywa, a stwierdzenie przez władze polityczne zachowa znaczenie opinii nie ostatecznej. W tych okolicznościach trudno wymagać od Komitetu Likwidacyjnego, aby zwracał się zawsze z urzędu do władz politycznych o ustalenie obywatelstwa.

Jeżeli postępowanie przed władzami politycznymi jest w toku, ale nie ma jeszcze decyzji, położenie jest zupełnie podobne do powyżej opisanego: władze likwidacyjne mogą, ale nie potrzebują, odczekać jego wyników. Zależy to wyłącznie od ich swobodnego uznania.

Jeżeli wreszcie zostanie przedłożona prawomocna decyzja o obywatelstwie, wydana przez władze polityczne, należy uznać, że Komitet Likwidacyjny jest nią związany. Nie ma bowiem żadnego powodu, aby się do niej nie zastosował i sprawę rozpatrywał powtórnie. Przedłożona decyzja staje się po zbadaniu, czy wydana została formalnie i przez właściwą władzę, w sentencji swojej częścią stanu faktycznego, na którego podstawie Komitet Likwidacyjny stanowić będzie o stosowaniu likwidacji. Na tem ogranicza się znaczenie decyzji władzy politycznej. Określenie znaczenia prawnego, ustalonego w ten sposób faktu istnienia lub nieistnienia obywatelstwa polskiego należy do władzy orzekającej o likwidacji.

Komitet Likwidacyjny nie rozstrzyga bowiem zagadnienia, czy właściciel mienia poddanego likwidacji jest obywatelem polskim, lecz winien wyjaśnić jako kwestję wstępną, czy dnia 10 stycznia 1920 r. osoba poddana likwidacji była obywatelem niemieckim, względnie, czy dnia tego nabyła Traktatem Wersalskim obywatelstwo mocarstwa sprzymierzonego i stowarzyszonego. Dopiero łącznie z kwestją obywatelstwa niemieckiego, może wyłonić się kwestja obywatelstwa polskie-

go, ale rozstrzygnięcie jednej z nich nie przesądza konieczności drugiej. Można bowiem utracić obywatelstwo niemieckie, a nabyć równocześnie obywatelstwo mocarstwa sprzymierzonego lub stowarzyszonego innego jak Polska. Można znowu nabyć obywatelstwo polskie inaczej jak przez Traktat Wersalski albo po dniu 10 stycznia 1920 r. A skutki wszystkich powyższych możliwości winny ocenić Komitety Likwidacyjne i rozstrzygać o likwidacji.

VII. Dochodzimy więc do zapatrywania odmiennego od Najwyższego Trybunału Administracyjnego: Rozstrzygając o likwidacji, mają, zdaniem naszym, władze likwidujące prawo rozstrzygać jako pytania wstępne zagadnienia obywatelstwa Właścicieli dóbr poddanych likwidacji, a nie mają obowiązku udawania się zawsze po uprzednią decyzję władz politycznych.

Pomijając wszystkie zarzuty dotychczas rozpatrywane, podnieść możnaby przeciwko takiemu rozwiązaniu, że stwarza zamęt w sprawach obywatelstwa. Oddając bowiem rozstrzyganie różnym władzom, nie mającym wspólnej władzy przełożonej, prowadzić musi do utrwalenia się rozbieżnych zapatrywań, a tem samem do położenia niedopuszczalnego, w którym różne władze Rzeczypospolitej inaczej zapatrywać się będą na obywatelstwo jej mieszkańców.

Stwierdzić najpierw należy, że przez przyjęcie zapatrywania Najwyższego Trybunału Administracyjnego położenie takie nie ulegnie zmianie, bo oprócz władz politycznych pozostaną sądy powszechne zawsze właściwe do rozpatrywania spraw obywatelstwa jako pytań wstępnych. Mamy zresztą w Polsce jeszcze jedną kategorię władz, które rozstrzygać mogą również o obywatelstwie jako kwestji wstępnej. Są nimi Komisje wyborcze do Sejmu i Senatu, rozstrzygające w myśl art. 36 i nast. ordynacji wyborczej z d. 24. lipca 1922 r. (Dz. U. poz. 590) reklamacje przeciw wpisaniu albo niewpisaniu osób na listę wyborców. Decyzje ich zaskarżalne są w ostatniej instancji w Sądzie Najwyższym.

Uznanie prawa władz likwidacyjnych do rozstrzygania spraw obywatelstwa jako kwestji wstępnych, nie będzie zresztą pociągało za sobą ujemnych następstw. Rozbieżności najbardziej niebezpieczne powstają zwykle przez odmienną wykładnię ustaw, a nad jej jednolitością czuwa Najwyższy Trybunał Administracyjny, do którego zaskarżać można decyzję władz politycznych i władz likwidacyjnych. Rozbieżności, powstające w poszczególnych wypadkach przez odmiennie ustalenia faktyczne, mogą w razie wadliwości ustalenia być

również usuwane przez Najwyższy Trybunał Administracyjny. Jeżeli postępowanie obydwóch władz było prawidłowe, a rozbieżność pochodzi stąd, że przed jedną z nich ujawniono więcej okoliczności faktycznych, może pierwsza władza wobec zaistnienia istotnych nowych faktów dotychczasowe postanowienie uchylić i wydać nową decyzję, dostosowaną do wyjaśnionego stanu faktycznego. Niema więc powodu obawiać się złych następstw przedstawionego przez nas zapatrywania.

VIII. Przeglądając przytoczone powyżej orzeczenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego, nasuwa się na zakończenie jeszcze jedna uwaga natury proceduralnej. Najwyższy Trybunał Administracyjny uważa niezwrócenie się Komitetu Likwidacyjnego do właściwej władzy politycznej o rozstrzygnięcie zagadnienia obywatelstwa za błąd tak ważny, że uchyla uchwałę zaskarżoną dla wadliwości postępowania, nie rozpatrując, czy według stanu faktycznego znajdującego się w aktach skarżący nabył obywatelstwo polskie. Wychodząc z założenia dotychczasowych naszych wywodów, nie można oczywiście dopatrywać się w takim postępowaniu władz likwidacyjnych wadliwości postępowania, ale przyjmując nawet zapatrywanie Najwyższego Trybunału Administracyjnego, nasuwają się wątpliwości. Aby uchylić zaskarżone orzeczenie z powodu wadliwości postępowania, należy przyjąć, że wadliwości są istotne. Wada w postępowaniu jest istotna, jeżeli z jej powodu pogarsza się położenie strony zainteresowanej. Jeżeli wada w postępowaniu na ostateczną decyzję wpływu nie ma, nie można uważać jej za istotną. Dlatego należałoby rozpatrywać merytorycznie ustalenia poczynione przez władze likwidacyjne i zbadać, czy na ich podstawie osoba poddana likwidacji winna być uważana dnia 10 stycznia 1920 r. za obywatela niemieckiego. Jeżeli okoliczności potrzebne do tego ustalenia są w aktach prawidłowo wykazane, niema powodu do uchylania orzeczenia dla wadliwości postępowania, bo nowe postępowanie, oparte na dochodzeniach władz politycznych, doprowadzić musi do tego samego orzeczenia.