

II OSK 395/09 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 1252052

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 6 maja 2010 r.

II OSK 395/09

TEZA aktualna

Dokonanie przez organy wyboru jednej z odmiennych interpretacji przepisu art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim nie może być uznane za rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 kpa.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Jerzy Bujko.

Sędziowie: NSA Paweł Miładowski, del. WSA Wanda Zielińska-Baran (spr.).

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 6 maja 2010 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej B.L. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 listopada 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 1474/08 w sprawie ze skargi B.L. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) lipca 2008 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie faktyczne

Wyrokiem z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1474/08, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę B.L. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) lipca 2008 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji. Decyzją tą Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, po rozpatrzeniu wniosku B.L. o ponowne rozpoznanie sprawy, utrzymał w mocy decyzję własną z dnia (...) lipca 2008 r. nr (...) o odmowie stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji Wojewody Łódzkiego z dnia (...) maja 2007 r. nr (...) odmawiającej stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez B.L.

B.L. urodziła się, jako B.D., córka R. i C. L. z domu F., w dniu 30 grudnia 1946 r. w W. W dniu 2 września 1959 r. rodzice małoletniej B. wystąpili z podaniami do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa na izraelskie dla siebie oraz dwoje małoletnich dzieci (B. i S.), w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Po przyjeździe do Izraela, w dniu 10 listopada 1959 r. wnioskodawczyni nabyła obywatelstwo izraelskie. Z dniem 14 kwietnia 1968 r. zmieniła imię na B., a następnie w związku z zawarciem w dniu 6 sierpnia 1968 r. związku małżeńskiego przyjęła nazwisko męża - L. Obecnie legitymuje się paszportem izraelskim o nr 11074060.

Wojewoda Łódzki, rozpoznając wniosek strony o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego, wskazał, iż zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie

polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25) warunek uzyskania zezwolenia na zmianę obywatelstwa został spełniony, ponieważ jej rodzice uzyskali zezwolenie władzy polskiej na zmianę obywatelstwa, które stanowiła uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do Państwa Izrael, a zezwolenie udzielone rodzicom rozciągało się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, oddalając skargę na decyzje Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji odmawiające stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Łódzkiego, stwierdził, że kontrolowana decyzja nie narusza prawa i wyjaśnił, że naruszenie prawa o rażącym charakterze występuje wówczas, gdy treść rozstrzygnięcia pozostaje w wyraźniej i oczywistej sprzeczności z treścią przepisów prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, iż rozstrzygnięcie nie może zostać zaakceptowane jako akt wydany przez organ praworządny państwa. W sposób rażący może zostać naruszony przepis, którego zastosowanie nie wymaga wykładni. Sąd podkreślił, iż nie jest rozstrzygnięty w doktrynie i orzecznictwie charakter, jaki miało mieć orzeczenie Rady Państwa stanowiące, w myśl art. 13 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Odmiennosc wykładni przepisów prawa nie może być podstawą żądania stwierdzenia nieważności danej decyzji.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniosła B.L. zaskarżając go w całości i wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) lipca 2008 r. oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono rażące naruszenie przepisów, tj. art. 11 ust. 1 i 2 oraz art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano, że treść art. 11 i 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, wbrew twierdzeniom Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, nie może budzić żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Zdaniem strony, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego użycie w ustawie z dnia 8 stycznia 1951 r. określeń "orzeka", "orzeczenie" oraz, że orzeczenie następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów, itp., wskazuje, iż ustawa o obywatelstwie polskim traktowała zezwolenie jako akt stosowania prawa rozumiany w ten sposób, że Rada Państwa z powołaniem na określoną podstawę prawną, orzeka w sprawie określonych osób o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego. Ustawa ta samodzielnie określała tryb wydawania przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Uzyskanie skutecznego zezwolenia wymagało najpierw złożenia przez zainteresowaną osobę wniosku, który powinien być przez Prezesa Rady Ministrów przedstawiony Radzie Państwa. Kolejności tej nie można, a zatem wskazana w decyzjach i w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego uchwała nr 5/58 nie mogła dotyczyć podań złożonych po jej podjęciu, a więc po dacie 23 stycznia 1958 r. Zdaniem skarżącej, przyjęcie, że wraz z rodzicami utraciła obywatelstwo polskie w sytuacji wystąpienia do Rady Państwa z wnioskiem w dniu 2 września 1959 r., jedynie na podstawie uchwały nr 5/58, stanowi rażące naruszenie art. 11 ust. 1 i 2 oraz art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Skarga kasacyjna nie zawiera uzasadnionych podstaw.

Odnosząc się do zarzutów skargi kasacyjnej naruszenia prawa materialnego podnieść należy, iż kwestią sporną w tej sprawie jest to, czy ostateczna decyzja Wojewody Łódzkiego z dnia (...) maja 2007 r., którą odmówiono B.L. stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego, została wydana z rażącym naruszeniem prawa, a więc czy istnieje podstawa do stwierdzenia jej nieważności w oparciu o art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. W doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, iż rażące naruszenie prawa zachodzi w przypadku naruszenia przepisu, którego treść bez żadnych wątpliwości interpretacyjnych może być ustalona w bezpośrednim rozumieniu. Podstawą zastosowania tej przesłanki może być zatem niebudzący wątpliwości stan prawny. Rażące naruszenie prawa to naruszenie oczywiste, wyraźne, bezsporne (B. Adamiak, J. Jendrośka "Zagadnienie rażącego naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym", PiP 1986, nr 1, s. 69 i n.). W orzecznictwie sądów administracyjnych również przeważa pogląd, w świetle którego z rażącym naruszeniem prawa materialnego mamy do czynienia wówczas, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest ewidentnie sprzeczne z wyraźnym i niebudzącym wątpliwości przepisem. Nie stanowi rażącego naruszenia prawa błędna interpretacja przepisów składających się na podstawę prawną, jeżeli jest to jedna z możliwych interpretacji przepisu (por. uzasadnienie uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2008 r., I OPS 2/08, ONSAiWSA 2008, Nr 5, poz. 76 i powołane tam orzecznictwo). W wyroku z dnia 22 stycznia 2009 r. (II OSK 57/08, niepubl.) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż nie może być mowy o rażącym naruszeniu prawa w sytuacji, gdy brzmienie przepisu nasuwa jakiegokolwiek wątpliwości interpretacyjne lub też przepis nie rozstrzyga wprost spornej kwestii, a jego wykładnia jest kształtowana przez orzecznictwo sądów (organów administracji publicznej).

W skardze kasacyjnej wskazano, iż przepisy art. 11 i 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim nie budzą wątpliwości interpretacyjnych, jeżeli chodzi o samodzielne określenie trybu wydawania przez Radę Państwa orzeczeń w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Ze stanowiskiem tym należy się zgodzić, ponieważ z przepisów tych jednoznacznie wynika, iż warunkiem utraty obywatelstwa polskiego przez daną osobę było nabycie przez nią obywatelstwa obcego, które mogło skutecznie nastąpić jedynie po uzyskaniu przez tą osobę zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa. Stosownie do treści art. 13 ust. 1-3 ustawy, o utracie obywatelstwa polskiego orzekała Rada Państwa na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a ogłoszenie takiego orzeczenia w Monitorze Polskim zastępowało doręczenie orzeczenia. Orzekanie o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego, ze skutkiem w postaci utraty obywatelstwa polskiego z chwilą nabycia obcego, odnosiło się zatem do określonej osoby - obywatela polskiego, który wystąpił o uzyskanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Określenia "orzeka", "orzeczenie" oraz, że orzeczenie następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a ogłoszenie orzeczenia w Monitorze Polskim zastępuje doręczenie jednoznacznie wskazują, iż ustawa o obywatelstwie polskim traktowała zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego jako akt stosowania prawa rozumiany w ten sposób, że określony w ustawie organ z powołaniem na określoną w ustawie podstawę prawną, orzeka w sprawie określonych osób o zezwoleniu tym osobom na zmianę obywatelstwa polskiego. Omawiana regulacja nie wskazywała jednak w jakiej formie i w jakim trybie postępowania jest rozstrzygana przez Radę Państwa sprawa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Kwestia ta stała się zatem przedmiotem sądowej wykładni, która, jak słusznie zauważył Sąd I instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, nie była jednolita i

więzała się z oceną charakteru i skutków jakie wywołała uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do Państwa Izrael. Zasadniczy problem sprowadzał się do oceny, czy uchwała Rady Państwa w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do Państwa Izrael mogła być uznana za zezwolenie na zmianę obywatelstwa ze skutkiem utraty obywatelstwa polskiego. Na tym tle w orzecznictwie sądowym zarysowały się istotne rozbieżności. Prezentowane było - głównie w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie - zarówno stanowisko, że powołana uchwała stanowiła generalne zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, skoro wymóg uzyskiwania indywidualnych zezwoleń na zmianę obywatelstwa nie wynikał z treści obowiązujących wówczas przepisów prawa, jak również stanowisko przeciwne, wskazujące na konieczność wydania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego z drodze indywidualnego aktu (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 17 września 2001 r., III RN 56/01, OSNAPiUS 2002, Nr 13, poz. 299), którym - pod pewnymi warunkami - mogła być uchwała nr 5/58 (zob. wyrok NSA z dnia 27 października 2005 r., II OSK 965/05, ONSAiWSA 2006, Nr 2, poz. 67).

W niniejszej sprawie organy administracyjne, wydając decyzję wyraziły pogląd, że orzeczenie Rady Ministrów o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy mogło mieć charakter aktu generalnego, tym samym przyjmując, iż uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r., stanowiła generalne zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone osobom, które po podjęciu uchwały złożyły wnioski w tym przedmiocie. Dokonanie przez te organy wyboru jednej z odmiennych interpretacji przepisu art. 13 ust. 1 ustawy nie może być uznane za rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Jak trafnie podniósł Sąd pierwszej instancji, o naruszeniu takim można bowiem mówić wyłącznie w sytuacji, gdy przepis prawa materialnego, stanowiący podstawę rozstrzygnięcia nie nasuwa żadnych wątpliwości interpretacyjnych.

Zasadnie więc Sąd I instancji uznał, iż skoro rozumienie przepisu powoduje poważne wątpliwości, to nie można mówić o oczywistym naruszeniu tego przepisu, a - co za tym idzie - naruszenia tego przepisu nie można traktować jako podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Dlatego też mając powyższe na uwadze Sąd uznał, iż skarga kasacyjna jako nie posiadająca usprawiedliwionych podstaw nie zasługiwała na uwzględnienie.

W tych okolicznościach Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 ustawy z dnia 20 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) orzekł jak w sentencji.