

V SA 2721/01 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie

LEX nr 1693472

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie

z dnia 23 września 2002 r.

V SA 2721/01

TEZA aktualna

Stroną - zgodnie z art. 28 k.p.a. - jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Interes prawny winien być konkretny i indywidualny, dający się zrealizować przez wydanie decyzji, czyli stroną postępowania administracyjnego może być tylko ta osoba, której interesu prawnego lub obowiązku wynikającego z prawa materialnego dotyczy dane postępowanie.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA J. Zajda.

Sędziowie NSA: S. Kaliński (sprawozdawca), Z. Szonert.

Protokolant: B. Mróz.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu w dniu 19 września 2002 r. sprawy ze skargi Janusza Antoniego M. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 11 lipca 2001 r. Nr DRO.II. 655/4/01 w przedmiocie stwierdzenia nieważności aktu uznania za obywatela polskiego oddała skargę.

Uzasadnienie faktyczne

Pismem z dnia 14 lipca 2000 r. skierowanym do Wojewody L. Janusz M. wniósł o stwierdzenie nieważności aktu uznania za obywatela polskiego, wydanego przez Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w L. z dnia 30 października 1951 r. Nr S.A.A.III-6216/51/rej. 14, uznającego Stanisława M. syna Teodora i Antoniny, urodzonego dnia 24 marca 1908 r. w D.P. USA za obywatela polskiego. Wnioskodawca twierdzi, że akt ten wydany został z rażącym naruszeniem prawa i prawdopodobnie obejmuje jego osobę. Domagał się także uznania całej rodziny M. za osoby represjonowane z przyczyn narodowościowych. Podał, że stosowanie represji przez polskich funkcjonariuszy publicznych polegało na nadużywaniu prawa i popełnianiu przestępstw na rodzinie wnioskodawcy przez zatrzymanie jej siłą na terytorium Polski, bezprawne uznanie ojca za obywatela polskiego, odmowę udzielenia wize administracyjnej na wyjazd w 1950 r. do USA, zatrzymanie Karty Repatriacyjnej (Travel Order nr 778) wystawionej przez Ambasadę Amerykańską w W. i aresztowanie ojca w 1950 r. pod zarzutem złożenia fałszywych zeznań,

a także utrudnianie w uzyskaniu dokumentów świadczących o działaniach przestępczych przedstawicieli władz polskich na szkodę jego rodziny. Podniósł, że zarówno on, jak i ojciec nie występowali do władz polskich o uznanie ich za obywateli polskich lub nadanie obywatelstwa polskiego. Zamiast udzielenia wize administracyjnej na wyjazd do USA zostali jako obywatele USA uznani za obywateli polskich, chociaż nie było do tego żadnych podstaw prawnych.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji po rozpatrzeniu wniosku, decyzją z dnia 29 stycznia 2001 r. Nr DO.IV.2814/4/00, wydaną na podstawie art. 157 § 1 i 3 oraz art. 28 k.p.a., odmówił wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w L. z dnia 30 października 1951 r. o uznaniu Stanisława M. za obywatela polskiego.

W uzasadnieniu decyzji podano, że podstawę prawną przedmiotowego rozstrzygnięcia stanowiły przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 1951 r. Nr 4, poz. 25), a w szczególności art. 3 tej ustawy, w myśl którego właściwa władza mogła uznać za obywateli polskich osoby, które w dniu wejścia w życie ustawy nie odpowiadały warunkom nabycia obywatelstwa z mocy prawa a zamieszkiwały w Polsce co najmniej od dnia 9 maja 1945 r., chyba że przybyły do Polski jako cudzoziemcy określonej przynależności państwowej i traktowane były w Polsce jako cudzoziemcy. Uznanie za obywatela polskiego nie było uzależnione od złożenia wniosku osoby zainteresowanej, mogło być dokonane z urzędu, a ponadto nie rozciągało się na małoletnie dzieci uznanego.

Wskazano, że w praktyce uznanie za obywatela polskiego z urzędu stosowane było wobec osób stale zamieszkałych w Polsce jeszcze w okresie międzywojennym i korzystających dotąd ze statusu obywatela polskiego, które mogły powoływać się na fakt posiadania obywatelstwa obcego np. z tytułu urodzenia się na terytorium państwa obcego, jednak nie były przed dniem wejścia w życie ustawy z 1951 r. traktowane przez władze polskie jako cudzoziemcy, czyli korzystały z praw przysługujących obywatelom polskim.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji uznał za bezzasadne twierdzenie wnioskodawcy, że akt uznania ojca za obywatela polskiego rozciąga się także na niego, bowiem nie wynika to z treści decyzji Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w L. ani z art. 3 cytowanej ustawy. Zdaniem Ministra, przedmiotowa decyzja nie spowodowała jakichkolwiek zmian w statusie obywatelstwa małoletniego wówczas wnioskodawcy, dlatego nie można uznać go za stronę postępowania w sprawie o stwierdzenie nieważności tej decyzji. Zgodnie bowiem z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. O tym czy konkretna osoba posiada przymiot strony w postępowaniu administracyjnym decyduje jej interes prawny wynikający z przepisów prawa materialnego. Organ orzekający powołując się na uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 1999 r. OPS 16/98 (ONSA 1999/4 poz. 119) stwierdził, że pojęcie interesu prawnego pojmowane jest jako obiektywna, czyli rzeczywista potrzeba ochrony prawnej, realizowanej w drodze decyzji. Interes taki powinien być konkretny, indywidualny, dający się zaspokoić przez wydanie decyzji. Natomiast osobom, które są pośrednio zainteresowane wynikiem sprawy, lecz nie legitymują się omawianym interesem, przepis art. 28 k.p.a. nie przyznaje statusu strony i związanych z tym

uprawnień o charakterze procesowym. W ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wnioskodawca domagając się stwierdzenia nieważności decyzji o uznaniu Stanisława M. za obywatela polskiego nie wykazał, że ma rzeczywisty interes prawny mający źródło w przepisach prawa materialnego, który uzasadniałby żądanie stwierdzenia nieważności omawianego aktu.

W odwołaniu z dnia 22 marca 2001 r. od powyższej decyzji, nazwanym "zażalenie", Janusz M. podtrzymał wniosek o stwierdzenie nieważności aktu uznania ojca za obywatela polskiego oraz domagał się uznania całej rodziny M. za osoby represjonowane przez władze PRL, powołując się na fakty i okoliczności przytoczone we wniosku z dnia 14 lipca 2000 r. Ponadto stwierdził, że treść decyzji organu I instancji z dnia 29 stycznia 2001 r. "nosi znamiona próby ukrycia przez funkcjonariuszy publicznych III RP przestępstw przeciwko ludzkości popełnionych przez wojewódzkich funkcjonariuszy PRL w L. w stosunku do obywateli amerykańskich".

Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, który z dniem 1 lipca 2001 r. na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2001 r. Nr 42, poz. 475) przejął kompetencje w sprawach objętych niniejszym postępowaniem, po rozpatrzeniu odwołania decyzją z dnia 11 lipca 2001 r. Nr DRO.II.655/4/01 wydaną na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w związku z art. 127 § 3, art. 157 § 1 i 3 oraz art. 28 k.p.a. zaskarżoną decyzję utrzymał w mocy.

Organ odwoławczy podzielił stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, że podstawę prawną aktu uznania Stanisława M. za obywatela polskiego stanowił przepis art. 3 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 1951 r. Nr 4, poz. 25), zgodnie z którym właściwa władza (Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej) mogła uznać za obywateli polskich osoby, które z dniem wejścia w życie ustawy nie odpowiadały warunkom nabycia obywatelstwa z mocy prawa, określonymi w art. 2 ustawy, ale zamieszkiwały w Polsce co najmniej od 9 maja 1945 r., chyba że przybyły do Polski jako cudzoziemcy określonej przynależności państwowej i były traktowane w Polsce jako cudzoziemcy. Prezes Urzędu wskazał, że Stanisław M. przed wejściem w życie ustawy, tj. przed 19 stycznia 1951 r. traktowany był w Polsce jako obywatel polski z wszelkimi uprawnieniami i obowiązkami z tego tytułu wynikającymi. Świadczą o tym zajmowane przez niego stanowiska w organach Bezpieczeństwa Publicznego, wykonywanie zawodu nauczyciela i przynależność do Związku Nauczycielstwa Polskiego, które uzależnione było - na mocy ustawy z 1922 r. o Państwowej Służbie Cywilnej - od posiadania obywatelstwa polskiego. Tylko na obywatelu polskim ciążył obowiązek powszechnej służby wojskowej, stąd jako obywatel polski mógł być zmobilizowany w 1939 r., a następnie zwolniony z tego obowiązku w 1959 r.

Organ odwoławczy podzielił także stanowisko Ministra, że uznanie za obywatela polskiego w trybie art. 3 ustawy z 1951 r. nie było uzależnione od złożenia wniosku osoby zainteresowanej i uznanie to nie rozciągało się na małoletnie dzieci uznanego, a ponadto Janusz M. nie wykazał interesu prawnego lub obowiązku mającego oparcie w przepisach prawa materialnego, który mógłby być zrealizowany jedynie przez stwierdzenie nieważności decyzji o uznaniu jego ojca za obywatela polskiego. Oznacza to, że w niniejszym postępowaniu nie jest on stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a., a tym samym osobą uprawnioną

do żądania stwierdzenia nieważności przedmiotowego aktu uznania.

W skardze z dnia 14 września 2001 r. skierowanej do Naczelnego Sądu Administracyjnego Janusz M. wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji z dnia 11 lipca 2001 r. z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) oraz z tej przyczyny, że w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą (art. 156 § 1 pkt 6 k.p.a.). Podniósł, że w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji uznającej ojca za obywatela polskiego przysługuje mu przymiot strony. Zarzucił organom orzekającym w sprawie naruszenie przepisów postępowania, w szczególności art. 77 § 1, art. 10 § 1, art. 63 § 1 i art. 81 k.p.a. przez zaniechanie wyczerpującego zebrania, rozpatrzenia i oceny materiału dowodowego, a ponadto "dopuszczenie się przestępstw podczas procesu poprzedzającego oraz podczas wydania zaskarżonej decyzji", wskazując przepisy Kodeksu karnego i przepisy Kodeksu postępowania karnego, które - jego zdaniem - zostały naruszone przez funkcjonariuszy państwowych. Zarzucił także organom administracji, że zaskarżona decyzja obejmuje tylko jedną ze zgłoszonych spraw, a pomija m.in. kwestię bezpodstawnego uznania go za obywatela polskiego oraz represjonowania i prześladowania całej rodziny na tle narodowościowym. Wniósł o pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej zespołu osób odpowiedzialnych za wydanie obydwu decyzji, dopuszczenie go do udziału w sprawie karnej w charakterze oskarżyciela posiłkowego, postulując przeprowadzenie tych postępowań pod bezpośrednim nadzorem Rzecznika Praw Obywatelskich. Wniósł także o powstrzymanie się od komentowania sytuacji ojca, że "był traktowany w Polsce jako obywatel polski z wszelkimi uprawnieniami i obowiązkami z tego tytułu wynikającymi", gdyż represjonowaniem rodziny, niszczeniem, ukrywaniem lub usuwaniem dokumentów, bezprawnym wydaniem ojcu książeczki wojskowej i przymusową jego służbą w Urzędzie Bezpieczeństwa Publicznego zajmuje się Oddziałowa Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu IPN w L.

Ponadto skarżący w pismach procesowych kierowanych do Sądu z dnia 5 października 2001 r., 16 listopada 2001 r., 12 marca 2002 r., 5 kwietnia 2002 r., 29 kwietnia 2002 r. 30 maja 2002 r., 7 września 2002 r. i 13 września 2002 r. wskazywał - podobnie jak w skardze i we wniosku o stwierdzenie nieważności aktu uznania ojca za obywatela polskiego - na działania przestępcze mające charakter represji i prześladowań podejmowanych wobec jego rodziny przez przedstawicieli władz państwowych oraz czynionych mu trudności w uzyskaniu dokumentów potwierdzających stosowanie represji ze względów narodowościowych.

W odpowiedzi na skargę Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko i argumentację zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Uzasadnienie prawne

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie wyjaśnić należy, że stosownie do art. 1 i art. 21 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. z 1995 r. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.), Naczelnny Sąd Administracyjny (dalej NSA lub Sąd) sprawuje wymiar sprawiedliwości przez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Przedmiotem kontroli sądownoadministracyjnej zgodnie z art. 16 cyt. ustawy o NSA są decyzje administracyjne, niektóre postanowienia wydawane w postępowaniu

administracyjnym, egzekucyjnym i zabezpieczającym oraz inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku, wynikających z przepisów prawa, natomiast NSA nie jest właściwy do orzekania w sprawach należących do właściwości innych sądów powołanych np. do orzekania w sprawach cywilnych, karnych, rodzinnych itp.

W rozpoznawanej sprawie przedmiotem kontroli NSA pod względem zgodności z prawem jest decyzja Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 11 lipca 2001 r., utrzymująca w mocy decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 stycznia 2001 r. odmawiającą wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności aktu uznania Stanisława M. za obywatela polskiego.

Pozostałe kwestie podnoszone zarówno w skardze, jak i w licznych pismach procesowych, a dotyczące represjonowania rodziny skarżącego i popełnianych przestępstw na jej szkodę przez funkcjonariuszy władz PRL wraz z postulatami pociągnięcia winnych do odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej wykraczają poza uprawnienia NSA i w związku z tym pozostają w sprawie niniejszej na uboczu wszelkich ocen i rozważań. Ponadto wskazać należy, że Instytut Pamięci Narodowej - Oddziałowa Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w L. jako organ właściwy prowadzi na wniosek skarżącego postępowanie sprawdzające (Ok Lu/K07/00) w sprawie represji stosowanych wobec Stanisława M. i jego rodziny. W postępowaniu tym skarżący będzie mógł realizować przysługujące mu uprawnienia, na które powołuje się w skardze i w pozostałych wspomnianych pismach.

Badając zaskarżoną decyzję pod względem zgodności jej z prawem - wbrew zarzutom podniesionym w skardze - Sąd nie stwierdził, aby została ona wydana z naruszeniem, a tym bardziej z rażącym naruszeniem prawa. Przede wszystkim nie można skutecznie zarzucić organom orzekającym nie rozstrzygnięcia kwestii represjonowania i prześladowań rodziny skarżącego przez przedstawicieli władz PRL oraz dopuszczania się czynów wyczerpujących znamiona przestępstw i utrudnianie w uzyskaniu dowodów popełnionych zbrodni. Kwestie te - o czym mowa wyżej - nie należą do kategorii spraw administracyjnych, lecz wiążą się z prawem karnym i w postępowaniu administracyjnym nie mogły być rozstrzygane.

Bezzasadny jest także zarzut nieważności zaskarżonej decyzji z powodów wymienionych w art. 156 § 1 pkt 2 lub pkt 6 k.p.a. Choć w skardze nie wskazano konkretnych przepisów naruszonych w sposób rażący, to zapewne chodzi o przepisy art. 28 i art. 157 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, powołane przez organy orzekające, które stanowiły podstawę odmowy wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności aktu uznania ojca skarżącego za obywatela polskiego.

Nie ulega wątpliwości, że podstawę prawną omawianego aktu uznania z dnia 30 października 1951 r. wydanego przez Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w L. stanowiły przepisy art. 3 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 1951 r. Nr 4, poz. 25), która weszła w życie z dniem 19 stycznia 1951 r. oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 1951 r. o właściwości władz do orzekania w sprawach obywatelstwa (Dz. U. z 1951 r. Nr 4, poz. 30). Zgodzić się należy z organami orzekającymi w niniejszej sprawie, że uznanie za obywatela polskiego, spełniającego warunki określone w art. 3 cyt. ustawy, nie było uzależnione od złożenia wniosku osoby zainteresowanej, zaś przedmiotowy akt uznania

z 1951 r. dotyczy wyłącznie osoby Stanisława M. i nie rozciągał się na jego małoletnie dzieci. Oznacza to, że ówczesna decyzja nie wprowadzała jakichkolwiek zmian w statusie obywatelstwa małoletniego wówczas skarżącego. Zmian takich w obecnym statusie obywatelstwa skarżącego nie spowodowałaby również ewentualna decyzja stwierdzająca nieważność omawianego aktu uznania.

Kwestie te ściśle wiążą się z pojęciem strony w postępowaniu administracyjnym, a zwłaszcza z oceną czy skarżący był uprawniony do złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności aktu uznania - nieżyjącego już ojca - za obywatela polskiego.

Stroną - zgodnie z art. 28 k.p.a. - jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Z treści tego przepisu wynika wprost, że o tym czy konkretna osoba posiada przymiot strony w postępowaniu administracyjnym decydujące znaczenie ma jej interes prawny wynikający z przepisów prawa materialnego. Interes prawny winien być konkretny i indywidualny, dający się zrealizować przez wydanie decyzji, czyli stroną postępowania administracyjnego może być tylko ta osoba, której interesu prawnego lub obowiązku wynikającego z prawa materialnego dotyczy dane postępowanie. Sąd podziela stanowisko organów administracyjnych orzekających w sprawie, że skarżący domagając się stwierdzenia nieważności aktu uznania ojca za obywatela polskiego, nie wykazał, że ma w tym rzeczywisty interes prawny mający oparcie w konkretnych przepisach prawa materialnego. W związku z tym uznać należy, że skarżący nie jest stroną postępowania administracyjnego, które nie dotyczy jego praw lub obowiązków, zaś złożony przez niego wniosek o stwierdzenie nieważności aktu uznania za pochodzący od osoby nieuprawnionej. Wniosek taki nie daje podstaw do wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowego aktu uznania, co oznacza, że zaskarżona decyzja i ją poprzedzająca pozostają w zgodności z powołanymi w nich przepisami art. 157 § 3 i art. 28 k.p.a.

Zarzut podniesiony w skardze o nieważności zaskarżonej decyzji z przyczyn wymienionych w art. 156 § 1 pkt 6 k.p.a. jest oczywiście bezzasadny, a nawet niezrozumiały. Nie wiadomo bowiem jaki to czyn zagrożony karą mogłoby wywołać wykonanie decyzji odmawiającej wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności aktu uznania ojca skarżącego za obywatela polskiego.

Sąd nie podziela także zarzutów zawartych w skardze dotyczących naruszenia przepisów art. 77 § 1, art. 10 § 1, art. 63 § 1 i art. 81 k.p.a. przez zaniechanie należytego zebrania, rozpatrzenia i oceny materiału dowodowego w toku postępowania administracyjnego.

Przeciwnie, zebrany w sprawie materiał dowodowy stanowił wystarczającą podstawę do oceny, że skarżący nie korzysta z przymiotu strony w postępowaniu o stwierdzenie nieważności aktu uznania ojca za obywatela polskiego i nie jest w tej sprawie osobą uprawnioną do złożenia wniosku, a zatem podjęcia zaskarżonej decyzji o odmowie wszczęcia postępowania zgodnie z art. 157 § 3 k.p.a.

Wobec tego, że zaskarżona decyzja nie narusza prawa, na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. z 1995 r. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.), skargę jako nieuzasadnioną należało oddalić.