

**IV SA/Wa 2167/07 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

LEX nr 446887

**Wyrok**

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

**z dnia 11 grudnia 2007 r.**

**IV SA/Wa 2167/07**

**UZASADNIENIE**

**Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia WSA Anna Szymańska.

Sędziowie WSA: Krystyna Napiórkowska, asesor Danuta Szydłowska (spr.).

Protokolant: Artur Dral.

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 grudnia 2007 r. sprawy ze skargi Lea B. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 września 2007 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji

- skargę oddala.

**Uzasadnienie faktyczne**

Zaskarżoną decyzją z dnia 20 września 2007 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji po rozpatrzeniu wniosku Lei B. o ponowne rozpoznanie sprawy utrzymał w mocy decyzję własną z dnia 31 sierpnia 2007 r. w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Śląskiego z dnia 30 września 2005 r. odmawiającej stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez Leę B. oraz decyzji Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 30 marca 2006 r.

Uzasadniając swoją decyzję organ odwoławczy wyjaśnił, iż skarżąca złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 30 marca 2006 r. jednakże z powodu nieopłacenia skargi wpisem stałym została ona odrzucona postanowieniem Sądu z dnia 13 lipca 2006 r. sygn. akt 1031/06. Wskazał, iż stwierdzenie nieważności jest instytucją procesową stwarzającą prawną możliwość eliminacji z obrotu prawnego decyzji dotkniętych wadami materialnoprawnymi wyliczonymi w art. 156 § 1 k.p.a. Przytaczając orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego podniósł, iż jako "rażące" nie można traktować rozstrzygnięcia wynikającego z odmiennej interpretacji danej normy prawnej.

Dalej organ przedstawił stan faktyczny sprawy konkludując, iż nie budzi on żadnych wątpliwości i zawarł szerokie wywody prawne dla potwierdzenia tezy, iż uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r., jako generalny akt stosowania prawa, mogła stanowić skuteczne zezwolenie na zmianę obywatelstwa.

W związku z tym, w ocenie organu, zachodziły przesłanki utraty obywatelstwa, o których

mowa w art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.), której przepisy znajdują w sprawie zastosowanie, mając na uwadze potrzebę oceny stanu prawnego według stanu na dzień wystąpienia zdarzeń.

W konkluzji Minister stwierdził, iż w ustalonym stanie faktycznym i prawnym Lea B. spełniła wszystkie przesłanki zawarte w art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, a zatem Prezes Urzędu wydając w dniu 30 marca 2006 r. decyzję utrzymującą w mocy decyzję Wojewody Śląskiego z dnia 30 września 2005 r. nie naruszył w sposób rażący przepisu art. 11 powołanej ustawy. Brak jest, zatem podstaw do stwierdzenia jej nieważności.

W skardze złożonej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie Lea B., zwana dalej skarżącą, wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz uchylenie decyzji Wojewody Śląskiego z dnia 30 września 2005 r. a także o zasądzenie kosztów postępowania. W uzasadnieniu skargi podniosła, iż wbrew stanowisku organu, art. 11 ust. 1 ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim określał podstawowy kierunek instytucji utraty obywatelstwa polegający na objęciu obowiązkiem uzyskania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego wszystkich kategorii osób uzyskujących obywatelstwo polskie, określając tryb i formę przedmiotowych zezwoleń. Brak zezwolenia władzy polskiej oznaczał, iż osoba, która nabyła obce obywatelstwo bez takiego zezwolenia, pozostawała nadal obywatelem polskim. Zgodnie z licznymi orzeczeniami Naczelnego Sądu Administracyjnego, zasady i tryb załatwiania spraw o zezwolenia na zmianę obywatelstwa określała wyłącznie ustawa, wymagając, aby zezwolenie to miało charakter indywidualny i skierowany do określonego adresata. Tym samym uchwała nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. nie może być traktowana jako akt stosowania prawa. Podkreśliła, iż wniosek rodziców skarżącej został złożony po podjęciu przedmiotowej uchwały a więc nie mogła ona stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa, skoro do daty podjęcia uchwały w ogóle o takie zezwolenie nie występowali.

W odpowiedzi na skargę Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o jej oddalenie podtrzymując swoje dotychczasowe stanowisko.

### **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym w świetle § 2 powołanego wyżej artykułu, kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Innymi słowy, wchodzi tutaj w grę kontrola aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dokonywana pod względem ich zgodności z prawem materialnym i przepisami postępowania administracyjnego, według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie wydania powyższej decyzji nie zaś według kryteriów słusznościowych.

Stosownie do treści art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 - dalej zwaną p.p.s.a.) Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami

skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Rozpoznając sprawę w świetle powołanych kryteriów skarga nie zasługuje na uwzględnienie albowiem zaskarżona decyzja i decyzja ją poprzedzająca nie naruszają prawa.

Przede wszystkim należy wyjaśnić, iż stosownie do art. 16 § 1 k.p.a. statującego zasadę trwałości decyzji ostatecznych - wzruszenie takich decyzji może nastąpić tylko w trybach szczególnych przewidzianych w k.p.a. i w przypadkach przewidzianych w przepisach. Zasada trwałości decyzji administracyjnych zawarta w art. 16 § 1 k.p.a. jest związana z ochroną porządku prawnego oraz z konstytucyjną zasadą ochrony praw słusznie nabytych i stanowi element konstrukcji demokratycznego państwa prawnego. Przesłanki zmiany, uchylecia lub stwierdzenia nieważności takich decyzji nie mogą być poddane wykładni rozszerzającej a wręcz przeciwnie- muszą być interpretowane dosłownie a nawet ścieśniające. Tak, więc zasada trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych wymaga ścisłego przestrzegania granic rozpoznania sprawy dla konkretnego, przewidzianego przez k.p.a. trybu eliminacji z obrotu prawnego ostatecznej decyzji.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego utrwalił się pogląd, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji traktowane jest jako nowe postępowanie w sprawie i toczy się wg przepisów art. 157 k.p.a. Postępowanie takie ma odrębną podstawę prawną i nie może być traktowane tak, jakby chodziło o ponowne rozpoznanie sprawy zakończonej decyzją ostateczną, rozstrzygającą o zastosowaniu przepisów prawa materialnego do danego stosunku administracyjno-prawnego. Takie stanowisko zajął także Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 7 marca 1996 r. (III ARN 70/95 OSNP 1996/18/258), w którym stwierdził, że postępowanie administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej ma na celu wyjaśnienie jej kwalifikowanej niezgodności z prawem, a nie ponowne rozpoznanie zakończonej sprawy.

W postępowaniu prowadzonym w trybie nadzoru o stwierdzenie nieważności decyzji organ ma obowiązek rozpatrzyć sprawę w granicach określonych w art. 156 § 1 k.p.a. a zatem nie może rozpatrzyć sprawy, co do jej istoty tak jak w postępowaniu odwoławczym. Działanie organu w tym trybie zasadniczo różni się od postępowania zwykłego albowiem obowiązkiem organu jest wyłącznie ocena kwestii ściśle prawnych- ustalenie czy kwestionowana decyzja dotknięta jest którąś z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a., przy czym taka ocena dokonywana jest w oparciu o stan faktyczny i prawny z daty wydania kwestionowanej decyzji a organ dokonujący nadzoru nie jest uprawniony do czynienia samodzielnych ustaleń dotyczących stanu faktycznego. Rażącym naruszeniem prawa jest wyłącznie naruszenie prawa materialnego, które zaważyło na treści decyzji a katalog wad skutkujących nieważnością jest enumeratywnie wyliczony, odwoływanie się do innych, niewymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. przesłanek jest niedopuszczalne. Tak, więc, przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji nie są związane z postępowaniem, w którym wydano decyzję, lecz wynikają z samej decyzji. Rażące naruszenie prawa jest zjawiskiem o wyjątkowym charakterze gdyż prowadzi ono w konkretnej sprawie do odstąpienia od ogólnej zasady stabilności ostatecznych decyzji administracyjnych a jego cechą jest to, iż treść decyzji pozostaje w sprzeczności z treścią przepisu przez proste ich zestawienie ze sobą. Inaczej mówiąc-, gdy na pierwszy rzut oka widać, iż nie można było danego przepisu zastosować do konkretnej sytuacji. Rozstrzygające dla uznania naruszenia prawa za rażące jest to, że rodzaj

tego naruszenia i jego skutki powodują, iż decyzja taka nie może być zaakceptowana jako rozstrzygnięcie wydane przez organy praworządne państwa.

Zagadnienie rażącego naruszenia prawa było również wielokrotnie przedmiotem rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ostatecznie utrwalił się pogląd, że o rażącym naruszeniu prawa decydują 3 przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze -skutki, które wywołuje decyzja (m.in. orzeczenie NSA z 9 lutego 2005 r. OSK 1134/04 Lex 165717). Naczelny Sąd Administracyjny wskazał przy tym, że oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia, a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. W sposób rażący może zostać naruszony wyłącznie przepis, który może być stosowany w bezpośrednim rozumieniu, to znaczy taki, który nie wymaga stosowania wykładni prawa. W sytuacji, gdy ocena naruszenia prawa opiera się na wykładni przepisów prawa, nie można uznać, iż kontrolowane orzeczenie narusza prawo w stopniu "rażącym". Nie można przyjąć, iż jest to przekroczenie prawa w sposób jasny i niedwuznaczny. Należy oddzielić przypadki naruszenia prawa spowodowane wykładnią przepisów lub nieodpowiednim ich zastosowaniem od rażącego naruszenia prawa (wyrok NSA z 2 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 489/05, Lex 196694; wyrok WSA z 4 kwietnia.2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 1174/05, LEX nr 205032; wyrok WSA z 30 stycznia.2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 1239/05, Lex 206497).

W konsekwencji takiego stanowiska w orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalił się pogląd, że dla ustalenia czy kontrolowana decyzja została podjęta z rażącym naruszeniem prawa nie wystarczy stwierdzenie, że dokonano błędnej wykładni prawa, ale niezbędne jest wykazanie, że przekroczenie prawa nastąpiło w sposób jasny i niedwuznaczny (tak m.in. WSA w Warszawie wyrok z dnia 4 marca 2004 r. IV SA 3121/02 Lex 156916).

Odnosząc powyższe rozważania do niniejszej sprawy podnieść należy, iż ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, wskazywała, że orzekanie o utracie obywatelstwa, w tym zezwolenie na zmianę obywatelstwa w związku z nabyciem obywatelstwa obcego, należało do Rady Państwa. Stosownie do treści art. 13 ust. 1-3 tej ustawy o utracie obywatelstwa polskiego orzeka Rada Państwa na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a ogłoszenie takiego orzeczenia w Monitorze Polskim zastępuje jego doręczenie. Z przepisów tych wynika, iż orzekanie o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego, ze skutkiem w postaci utraty obywatelstwa polskiego z chwilą nabycia obcego, odnosiło się 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. Tak rozumiana regulacja, nie wskazywała jednak, w jakiej formie i w jakim trybie postępowania jest załatwiana przez Radę Państwa sprawa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. W kontekście powyższego w obecnym orzecznictwie kwestia ta jest przedmiotem wykładni sądów, co do charakteru i skutków, jakie wywołała w tym zakresie uchwała Rady Państwa z

dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do Państwa Izrael.

Zaznaczyć należy, iż wykładnia ta nie jest jednolita. W sytuacji, zatem gdy brzmienie przepisu nasuwa jakiegokolwiek wątpliwości interpretacyjne, lub też przepis nie rozstrzyga wprost spornej kwestii, a jego wykładnia jest kształtowana przez orzecznictwo sądów (organy administracji publicznej), to nie może być mowy o rażącym naruszeniu prawa. Trzeba wprawdzie wytknąć, iż organ orzekając w przedmiocie nieważności, wyszedł w uzasadnieniu urzeczenia poza te granice, gdyż zajął on jednoznaczne stanowisko, iż zaprezentowana w decyzji koncepcja oceny skutków prawnych uchwały Rady Państwa nr 5/58 jest trafna. Kwestia ta nie miała istotnego znaczenia w sprawie, skoro przedmiotem rozważań jest wyłącznie ocena, czy decyzja rażąco narusza prawo i uchybienie, co do właściwego uzasadnienia decyzji (art. 107 § 3 k.p.a.) nie miało wpływu na wynik sprawy. Jego stwierdzenie przez Sąd nie może, więc prowadzić do uchylenia zaskarżonej decyzji. Podkreślenia wymaga, iż w dotychczasowym orzecznictwie sądowym, o ile wyrażony jest pogląd, że uchwała Rady Państwa nr 5/58 nie mogła stanowić skutecznego zezwolenia na zmianę obywatelstwa, eliminując z obrotu prawnego orzeczenia organu administracji wyrażające pogląd przeciwny przywoływana jest konsekwentnie podstawa prawna z art. 145 §, 1 pkt 1 lit. a lub c ustawy p.p.s.a. nie zaś art. 145 §, 1 pkt 2 tej ustawy. Druga z przywołanych podstaw obliguje sądy administracyjne do stwierdzenia nieważności zaskarżanych aktów, o ile zachodziłyby przesłanki wskazane w art. 156 § 1 k.p.a., a więc m.in. orzeczeń wydanych z rażącym naruszeniem prawa. Brak odwołania w uzasadnieniach wyroków do art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. wskazuje jednoznacznie, iż w dotychczasowym orzecznictwie sądowym nie wyrażano poglądu, jakoby uznanie, iż uchwała Rady Państwa nr 5/58 spowodowała w okresie jej obowiązywania wskazane w jej treści skutki prawne, stanowiło rażące naruszenie prawa.

Reasumując powyższe rozważania Sąd stwierdził, iż kwestia dokonanej, przez organy administracji publicznej, wykładni przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. oraz uchwały Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r., nie może stanowić podstawy stwierdzenia nieważności kontrolowanej decyzji. Wojewoda Śląski przeprowadził postępowanie wyjaśniające, ustalił w sprawie stan faktyczny i prawny a następnie dokonał stosownej wykładni przepisów, czemu dał wyraz wydając decyzję z dnia 30 września 2005 r. Podkreślenia raz jeszcze wymaga, iż należy oddzielić przypadki naruszenia prawa spowodowane wykładnią przepisów lub nieodpowiednim ich zastosowaniem od rażącego naruszenia prawa.

Argumentacja wskazana w skardze do Sądu mogłaby być ewentualnie, skutecznie podniesiona w postępowaniu zwykłym jednakże w niniejszej sprawie postępowanie administracyjne toczyło się w trybie nadzwyczajnym - nieważnościowym, a zatem zarzut błędnej wykładni przepisów prawa dokonanej przez organy, nie mógł stanowić podstawy uwzględnienia wniosku skarżącej o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji.

W ocenie Sądu ustalenia organu administracji, co do nie istnienia przesłanki rażącego naruszenia prawa są prawidłowe i decyzja odmawiająca stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Śląskiego z dnia 30 września 2005 r. oraz decyzji Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 30 marca 2006 r. była prawidłowa albowiem brak jest

podstaw do uznania, że orzeczenie to dotknięte jest wadą nieważności wskazaną w art. 156 § 1 k.p.a.

Wobec niezasadności zarzutów skargi oraz niestwierdzenia przez Sąd z urzędu tego rodzaju uchybień, które mogłyby mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia, które sąd ma obowiązek badać z urzędu - skargę należało oddalić.

Z tych przyczyn Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270) orzekł jak w sentencji.