

II OSK 57/08 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 1252110

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 22 stycznia 2009 r.

II OSK 57/08

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Jacek Chlebny (spr.).

Sędziowie NSA: Maria Czapska-Górnikiewicz, Andrzej Jurkiewicz.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 22 stycznia 2009 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej M.N. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 października 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 1588/07 w sprawie ze skargi M.N. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia (...) maja 2007 r., nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżonym wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę M.N. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia (...) maja 2007 r. utrzymującą w mocy decyzję tego organu z grudnia 2006 r., na mocy których odmówiono stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Dolnośląskiego z (...) lipca 2005 r. odmawiającej wydania skarżącemu dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego. W uzasadnieniu wyroku Sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy. Skarżący urodził się w dniu 19 marca 1952 r. w Ś. jako obywatel polski, M. (N.) S., syn M. i R. W dniu 22 lutego 1957 r. rodzice skarżącego wystąpili z podaniem do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie - dla siebie oraz swojego syna M. - w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Po przyjeździe do Izraela w 1957 r. skarżący nabył obywatelstwo izraelskie.

Odmawiając stronie poświadczenia posiadania obywatelstwa polskiego Wojewoda Dolnośląski stwierdził, 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, skarżący bowiem otrzymał zezwolenie na zmianę obywatelstwa w drodze uchwały nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do państwa Izrael, a następnie nabył obywatelstwo obce.

Wojewódzki Sąd Administracyjny, oddalając skargę na decyzje Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców odmawiające stwierdzenia nieważności decyzji wojewody, stwierdził, że dla ustalenia czy kontrolowana decyzja została podjęta z rażącym naruszeniem prawa nie wystarczy stwierdzenie, że dokonano błędnej wykładni prawa. W sposób rażący

może zostać naruszony wyłącznie przepis, którego zastosowanie nie wymaga wykładni. W ocenie Sądu rozbieżności w orzecznictwie sądowym co do wykładni przepisów art. 13 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., a zatem co do charakteru i skutków jakie wywołała uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do Państwa Izrael, nie pozwalają więc przyjąć, że w rozpoznawanej sprawie doszło do rażącego naruszenia prawa. W skardze kasacyjnej od tego wyroku skarżący podniósł zarzuty naruszenia art. 11 ust. 1 i ust. 5 oraz art. 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, a także art. 7, art. 77 § 1 i art. 107 k.p.a., które miało wpływ na wynik sprawy. Zdaniem strony, zgodnie z poglądem utrwalonym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, uchwała Rady Państwa z 23 stycznia 1958 r. mogła stanowić indywidualne zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego pod warunkiem, że stosowne podanie strony zostało przedstawione Radzie Państwa przez Prezesa Rady Ministrów przed podjęciem tej uchwały. W rozpoznawanej sprawie nie wykazano, że warunek ten został spełniony, tj. że wniosek rodziców skarżącego z 22 lutego 1957 r. został przekazany Radzie. Powyższe, w ocenie skarżącego, świadczy o rażącym naruszeniu art. 11 i art. 13 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. oraz art. 7, art. 77 § 1 i art. 107 k.p.a. Strona skarżąca podniosła, że wykładnia przepisów art. 11 i art. 13 ustawy z 1951 r. w zakresie samodzielnego określania trybu wydawania przez Radę Państwa zezwoleń na zmianę obywatelstwa nie nasuwa jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Występujące w judykaturze i doktrynie rozbieżności dotyczą jedynie kwestii formy wydania przez Radę Państwa zezwoleń, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim. W oparciu o tak sformułowane i uzasadnione podstawy kasacyjne skarżący wniósł o uchylenie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz zaskarżonych decyzji Prezesa Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców, a także o zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania.

Uzasadnienie prawne

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zawiera uzasadnionych podstaw.

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej stanowi wyjątek od ogólnej zasady stabilności decyzji administracyjnej (art. 16 k.p.a.). W postępowaniu tym, mającym charakter samodzielny i odrębny w stosunku do postępowania zwykłego, organ nadzoru nie rozpatruje sprawy co do istoty, jak w postępowaniu zwykłym, ale wyłącznie w granicach określonych w art. 156 § 1 k.p.a. W ramach postępowania nadzorczego nie ma bowiem proceduralnych możliwości poszerzenia materiału dowodowego w sprawie rozstrzygniętej w postępowaniu zwykłym i poczynienia w oparciu o ten materiał dowodowy dodatkowych ustaleń faktycznych. Powyższe sprawia, że zarzuty naruszenia art. 7, art. 77 § 1 i art. 107 k.p.a., poprzez które strona skarżąca kwestionuje ustalony w sprawie stan faktyczny podnosząc, że nie wszystkie okoliczności sprawy zostały wyczerpująco zbadane, nie stanowią uzasadnionej podstawy kasacyjnej. Zarzuty takie mogłyby odnieść zamierzony przez stronę skutek wyłącznie w administracyjnym postępowaniu odwoławczym od decyzji wojewody z 25 lipca 2005 r., względnie w postępowaniu sądownoadministracyjnym wszczętym skargą na decyzję organu II instancji wydaną na skutek rozpoznania odwołania od decyzji odmawiającej poświadczenia posiadania obywatelstwa polskiego.

Na szczególny charakter postępowania prowadzonego w trybie art. 156 § 1 k.p.a. zwrócił

także uwagę Sąd I instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Wojewódzki Sąd Administracyjny trafnie wskazał, że postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji ma odrębną podstawę prawną i nie może wiązać się z ponownym rozpoznaniem sprawy zakończonej decyzją ostateczną, rozstrzygającą o zastosowaniu przepisów prawa materialnego do danego stosunku administracyjno-prawnego. W jego ramach dokonywana jest bowiem wyłącznie ocena danej decyzji pod kątem kwalifikowanej niezgodności z prawem, a zatem, jak w rozważanym przypadku, pod kątem oceny czy decyzja wydana została z rażącym naruszeniem art. 11 i art. 13 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Rozważając czy Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców miał podstawy do przyjęcia, iż decyzja odmawiająca poświadczenia posiadania przez skarżącego obywatelstwa polskiego nie narusza rażąco prawa poprzez uznanie, że skarżący utracił obywatelstwo polskie na skutek nabycia obywatelstwa izraelskiego oraz uzyskania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w drodze uchwały Rady Państwa nr 5/58 Sąd I instancji prawidłowo uznał, iż brak jest przesłanek wskazujących na to, że odmowa stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Dolnośląskiego z dnia (...) lipca 2005 r. była niezasadna. Na poparcie przyjętego stanowiska Sąd I instancji przywołał utrwalony w orzecznictwie pogląd, zgodnie z którym o rażącym naruszeniu prawa decydują następujące przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony oraz skutki ekonomiczne lub gospodarcze, które wywołuje decyzja (m.in. orzeczenie NSA z 9 lutego 2005 r., OSK 1134/04, Lex 165717). 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 bowiem przyjąć, iż jest to przekroczenie prawa w sposób jasny i niedwuznaczny. Innymi słowy, 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 nie podważono stanowiska Sądu, iż o rażącym naruszeniu prawa można mówić w przypadku naruszenia przepisu prawnego, którego treść bez żadnych wątpliwości może być ustalona w bezpośrednim rozumieniu. Przeciwnie, strona skarżąca przyznała, że w orzecznictwie i doktrynie występują rozbieżności odnośnie do wykładni przepisu art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. i dotyczą one formy wydawania przez Radę Państwa zezwoleń na zmianę obywatelstwa polskiego, a także skutków uchwały Rady Państwa nr 5/58.

Należy zatem przypomnieć, że przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim wskazywały, iż orzekanie o utracie obywatelstwa, w tym o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa w związku z nabyciem obywatelstwa obcego, należało do Rady Państwa. 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 wskazując, 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 wiązała 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 pobyt stały 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).

Mając zatem na uwadze dotychczasowe rozumienie pojęcia "rażącego naruszenia prawa" jako przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia art. 11 i art. 13 ustawy o obywatelstwie polskim nie mogły doprowadzić do jej uwzględnienia. Sąd podziela stanowisko, że stwierdzenie kwalifikowanej wady decyzji określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. jako "rażące naruszenie prawa" wymaga ustalenia, że konsekwencje prawne obowiązywania norm prawnych były wyrażone w treści przepisów w sposób dostatecznie precyzyjny dla praktyki ich stosowania w określaniu praw lub obowiązków stron postępowania administracyjnego (J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Warszawa 2006, str. 745, pkt 16, zaś w rozpoznawanej sprawie warunek ten nie został spełniony. Stanowisko, w świetle którego jeżeli przepis prawa dopuszcza rozbieżną interpretację, mniej lub bardziej uzasadnioną, to wybór jednej z takich interpretacji nie może być oceniany jako rażące naruszenie prawa, podzielił również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 maja 2008 r., II OSK 404/08, w sprawie analogicznej do obecnie rozpoznawanej.

W tych okolicznościach, skoro Sąd I instancji prawidłowo uznał, że nie można mówić o oczywistym naruszeniu art. 11 i art. 13 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., a w konsekwencji brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności zaskarżonych decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., 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.