

II OSK 959/08 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 1252241

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 19 czerwca 2009 r.

II OSK 959/08

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Andrzej Gliniecki.

Sędziowie NSA: Zofia Flasińska (spr.), Alicja Plucińska-Filipowicz.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 19 czerwca 2009 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej D. K. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 marca 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 141/08 w sprawie ze skargi D. K. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) listopada 2007 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji oddała skargę kasacyjną.

Uzasadnienie faktyczne

Wyrokiem z dnia 13 marca 2008 r. (sygn. akt IV SA/Wa 141/08) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę D. K. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) listopada 2007 r. Decyzją tą Minister utrzymał w mocy decyzję własną z dnia (...) września 2007 r. o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Dolnośląskiego z dnia (...) września 2004 r. oraz utrzymującej ją w mocy decyzji Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia (...) marca 2005 r. Decyzją z dnia (...) września 2004 r. Wojewoda Dolnośląski odmówił wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego przez D. K.

D. K. urodził się jako D. K., syn M. i R. z domu S. w (...) 1941 r. w miejscowości U. W 1957 r. wyjechał jako małoletni na pobyt stały do Izraela na podstawie dokumentu podróży serii (...) nr (...). Rodzice małoletniego wnioskodawcy otrzymali dokumenty podróży serii (...) nr (...) i (...). Przed wyjazdem z Polski wystąpili oni do Rady Państwa z wnioskami o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie dla siebie oraz małoletniego wówczas D. Małoletni wówczas wnioskodawca również sam wystąpił do Rady Państwa z takim wnioskiem. Po przyjeździe do Izraela, w (...) 1957 r. wnioskodawca nabył obywatelstwo izraelskie. Obecnie legitymuje się on paszportem izraelskim nr (...) wystawionym na nazwisko D. K.

Organy obu instancji, rozpoznające wniosek skarżącego o wydanie dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego stwierdziły, iż utracił on obywatelstwo polskie na podstawie art. 11 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.), ponieważ jego rodzice uzyskali zezwolenie władzy polskiej na zmianę obywatelstwa, które stanowiła uchwała Rady Państwa nr 5/58 z

dnia 23 stycznia 1958 r., a zezwolenie udzielone rodzicom rozciągało się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską. Organy uznały, iż wnioskodawca, składając również osobiście do Rady Państwa wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa wyraził zgodę, o której mowa w art. 11 ust. 4 ustawy na tą zmianę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu skargi D. K. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia (...) marca 2005 r. oraz decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia (...) września 2004 r., wyrokiem z dnia 17 stycznia 2006 r. (sygn. akt IV SA/Wa 1301/05) oddalił skargę. Wyrok ten uprawomocnił się w dniu 17 lutego 2006 r.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, rozpoznający wniosek skarżącego o stwierdzenie nieważności powyższych decyzji wskazał, iż były one już przedmiotem kontroli Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który oddalił skargę na te decyzje, nie stwierdzając, aby zostały one wydane z naruszeniem prawa. Organ wskazał ponadto, iż rozpatrując wniosek D. K. o stwierdzenie nieważności przedmiotowych decyzji, był związany tym prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego, co wynika z treści art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), zwanej dalej w skrócie p.p.s.a. W uzasadnieniu podkreślono także, iż zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Zdaniem organu, rażące naruszenie prawa występuje w przypadku naruszenia przepisu prawnego, którego treść bez żadnych wątpliwości interpretacyjnych może być ustalona w bezpośrednim rozumieniu. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazał, iż organy rozpatrujące tą sprawę w trybie zwykłym oparły swoje rozstrzygnięcia na jednej z prezentowanych w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wykładni art. 11 i 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim i postanowień uchwały Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, iż zaskarżone decyzje Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji są zgodne z prawem.

Sąd wskazał, iż wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2006 r. wydany w niniejszej sprawie wiąże Sąd, odnośnie zawartej w nim wykładni, co wynika z art. 153 p.p.s.a.

Sąd I instancji podkreślił ponadto, że przesłanki stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej, jako realizacji wyjątku od zasady trwałości ostatecznych orzeczeń administracyjnych (art. 16 § 1 k.p.a.) nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Zdaniem Sądu, z rażącym naruszeniem prawa mamy do czynienia wyłącznie, gdy błędne zastosowanie normy prawnej ma charakter oczywisty. W ocenie Sądu, sytuacja taka nie występuje w rozpatrywanym przypadku. Organ administracji przyjął, iż uchwała Rady Państwa nr 5/58 stanowiła, wobec złożenia odnośnego wniosku przez rodziców skarżącego, zgodę na zmianę ich obywatelstwa w rozumieniu art. 11 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., co prowadziło również do utraty obywatelstwa przez skarżącego w chwili nabycia przez niego obywatelstwa państwa obcego. Sąd wskazał, iż przeciwne stanowisko jest aktualnie wyrażane w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, przy czym orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nie jest w tym zakresie jednolite. Sąd I instancji uznał, iż wobec niejednolitego rozumienia skutków prawnych wydania uchwały Rady Państwa nr 5/58 w judykaturze i doktrynie nie można uznać, iż orzeczenie z 2006 r., w

którym przyjęto koncepcję wywołania stosownych skutków prawnych przez obowiązującą uchwałę Rady Państwa, zostało wydane z rażącym naruszeniem prawa.

Sąd podkreślił ponadto, iż w dotychczasowych orzeczeniach sądów administracyjnych, w których wyrażono pogląd, iż uchwała Rady Państwa nr 5/58 nie mogła stanowić skutecznego zezwolenia na zmianę obywatelstwa przywoływana jest konsekwentnie podstawa prawna z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub c p.p.s.a., nie zaś art. 145 § 1 pkt 2 tej ustawy (np. wyroki sygn. akt IV SA/Wa 1138/07, IV SA/Wa 794/07, IV SA/Wa 762/07, IV SA/Wa 589/07). 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.

Skargę kasacyjną od tego wyroku wniósł Da. K., opierając ją na następujących podstawach:

- naruszenia prawa materialnego tj. art. 11 ust. 1 i 5 oraz art. 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.),
- naruszenia przepisów prawa procesowego, w szczególności art. 153 p.p.s.a. oraz art. 7, 77 § 1 i 107 k.p.a., które miało wpływ na wynik sprawy.

Powołując się na powyższe zarzuty, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) listopada 2007 r. i z dnia (...) września 2007 r. oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano, iż Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, badając decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia (...) września 2004 r., jak i decyzję własną z dnia (...) marca 2005 r. pod kątem zaistnienia wad skutkujących stwierdzeniem nieważności tych decyzji bezzasadnie uznał, że brak jest przesłanek do zastosowania w tej sprawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Strona skarżąca podniosła, iż wykładnia przepisów art. 11 i 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim w zakresie samodzielnego określenia trybu wydawania przez Radę Państwa orzeczeń w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa - wbrew twierdzeniom Sądu I instancji - nie nasuwa żadnych wątpliwości. Z treści tych przepisów wynika, iż najpierw zainteresowana osoba powinna złożyć wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, następnie wniosek ten powinien być przedstawiony przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa, która władna była dopiero wtedy orzec w zakresie treści konkretnego podania. Występujące w judykaturze i doktrynie różnice dotyczą jedynie kwestii formy wydawania przez Radę Państwa zezwoleń, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy.

Skarżący wskazał, iż zgodnie z jednolitym poglądem prezentowanym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, uchwała Rady Państwa nr 5/58 mogła stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa przez skarżącego i jego rodziców pod warunkiem, że ich podania z (...) 1957 r. zostały przedstawione przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa przez podjęciem tej uchwały. Zdaniem strony skarżącej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie wyjaśnił tej okoliczności, która była przesądzająca dla utraty obywatelstwa polskiego przez skarżącego. Brak takiego dowodu uzasadnia twierdzenie, że zaskarżone decyzje oraz wyrok Sądu I instancji zostały wydane z rażącym naruszeniem art. 11 i 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim oraz art. 7, 77 § 1 i 107 k.p.a.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw.

Niezależnie od zarzutów skargi kasacyjnej, na wstępie podkreślić należy, iż decyzja Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia (...) marca 2005 r. oraz decyzja Wojewody Dolnośląskiego z dnia (...) września 2004 r., którą odmówiono wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego przez D. K. były już przedmiotem kontroli sądu administracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie prawomocnym wyrokiem z dnia 17 stycznia 2006 r. (sygn. akt IV SA/Wa 1301/05) oddalił skargę D. K. na wskazaną decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców. Sąd, dokonując kontroli tych obu decyzji, z urzędu badał je również pod kątem kwalifikowanych wad prawnych, skutkujących stwierdzeniem nieważności (art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.). Oddalając skargę Sąd uznał, iż zarówno zaskarżona decyzja oraz utrzymana nią w mocy decyzja organu pierwszej instancji nie naruszają prawa w stopniu uzasadniającym ich uchylenie lub stwierdzenie nieważności. Wskazany wyrok związany był zarówno organ administracji rozpoznający wniosek o stwierdzenie nieważności tych decyzji, jak również Wojewódzki Sąd Administracyjny, dokonujący kontroli decyzji wydanych w postępowaniu nieważnościowym. Zgodnie bowiem z art. 170 p.p.s.a. prawomocny wyrok sądu wiąże nie tylko sąd, który go wydał, ale również inne sądy i organy państwowe. Podmioty te muszą brać pod uwagę nie tylko fakt istnienia, ale i treść prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego (J.P. Tarno "Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz". Warszawa 2006, s. 357). Stwierdzenie więc przez organ nieważności decyzji kontrolowanej wcześniej przez sąd administracyjny stanowiłoby niedopuszczalną ingerencję w prawomocne orzeczenie tego sądu.

W odniesieniu do zarzutów skargi kasacyjnej wskazać trzeba, iż kwestią sporną w tej sprawie jest to, czy decyzja Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia (...) marca 2005 r. oraz utrzymana nią w mocy decyzja Wojewody Dolnośląskiego z dnia (...) września 2004 r., którą odmówiono wydania D. K. dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa, a więc czy istnieje podstawa do stwierdzenia ich 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.). Również w orzecznictwie sądów administracyjnych 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. Organem uprawnionym do udzielenia tego zezwolenia była Rada Państwa, działająca na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 11 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy). Szereg natomiast wątpliwości - co przyznała również strona skarżąca w skardze kasacyjnej - wzbudziła wykładnia przepisu art. 13 ust. 1 powołanej ustawy, gdyż nie wskazano w nim jaki charakter prawny i jaką formę prawną powinno mieć zezwolenie Rady Państwa na zmianę obywatelstwa. W szczególności w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiły się rozbieżności, co do tego, czy takie zezwolenie stanowiła uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. Nr 5/58, zarówno w stosunku do osób, które złożyły stosowne wnioski o zmianę obywatelstwa przed jej podjęciem, jak i do osób, które takie wnioski złożyły już po dniu 23 stycznia 1958 r.

Przypomnieć należy, iż w odniesieniu do tej pierwszej grupy osób, do której również zalicza się skarżący, prezentowane było - głównie w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie - 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. W części orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowano przeciwny pogląd, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego powinno być wydane przez Radę Państwa w drodze indywidualnego aktu (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 Rady Państwa 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 obu instancji, wydając decyzje, których dotyczy wnioski o stwierdzenie nieważności, podzieliły pierwszy ze wskazanych poglądów i uznały, iż orzeczenie Rady Państwa o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy mogło mieć charakter aktu o charakterze generalnym, tym samym przyjmując, iż uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. stanowiła generalne zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone osobom, które przed jej podjęciem 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 już wskazano powyżej, o naruszeniu takim można bowiem mówić wyłącznie w sytuacji, gdy przepis prawa materialnego, stanowiący podstawę rozstrzygnięcia nie nasuwa żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Tym samym podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia prawa materialnego tj. art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 11 i 13 ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim nie mógł odnieść zamierzonego skutku.

Niezasadny jest również zarzut naruszenia przepisów postępowania tj. art. 7, 77 § 1 i 107

k.p.a., które miało wpływ na wynik sprawy. Zdaniem strony skarżącej, organy rozpatrujące tą sprawę nie wyjaśniły czy podania skarżącego oraz jego rodziców z (...) 1957 r. zostały faktycznie przedstawione przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa przez podjęciem uchwały nr 5/58, które to ustalenie - w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego - było przesądzające dla utraty przez skarżącego obywatelstwa polskiego. Odnosząc się do tego zarzutu, wskazać należy, iż postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności jest nadzwyczajnym trybem wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej i stanowi wyjątek od ogólnej zasady stabilności decyzji administracyjnej wyrażonej w art. 16 § 1 k.p.a. W postępowaniu tym organ bada jedynie czy decyzja zawiera jedną z kwalifikowanych wad prawnych wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. W ramach tego postępowania nie ma proceduralnych możliwości poszerzenia materiału dowodowego w sprawie rozstrzygniętej w postępowaniu zwykłym i poczynienia w oparciu o ten materiał dowodowy dodatkowych ustaleń faktycznych. Wskazane zarzuty strona mogła podnosić wyłącznie w zwykłym postępowaniu administracyjnym, ewentualnie w postępowaniu sądownoadministracyjnym dotyczącym decyzji Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia (...) marca 2005 r. oraz utrzymanej nią w mocy decyzji Wojewody Dolnośląskiego z dnia (...) września 2004 r.

Powołany w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art. 153 p.p.s.a. nie został przez stronę skarżącą uzasadniony. Brak wskazania, w jaki sposób Sąd I instancji naruszył ten przepis oraz jaki wpływ miało to naruszenie na wynik sprawy, uniemożliwia - w świetle zasady związania Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi kasacyjnej wyrażonej w art. 183 § 1 p.p.s.a. - rozpoznanie merytoryczne tego zarzutu.

Mając na uwadze powyższe, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji.