

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 20 lipca 2010 r.

II OSK 1061/09

TEZA aktualna

Na gruncie orzecznictwa sądów w kwestii zezwolenia na zmianę obywatelstwa w drodze uchwały Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do Państwa Izrael, istniały rozbieżności.

Z tych względów rozstrzygnięcie Wojewody stwierdzające, że skarżący utracił obywatelstwo polskie, ponieważ uzyskał zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i nabył obywatelstwo obce, jakkolwiek może być ocenione jako wydane z naruszeniem prawa co do charakteru prawnego uchwały Rady Państwa zezwalającej na zmianę obywatelstwa, to jednak nie stanowi to rażącego naruszenia art. 11 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Włodzimierz Ryms (spr.).

Sędziowie: NSA Jacek Chlebny, del. WSA Wojciech Mazur.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 20 lipca 2010 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Y.B. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2009 r. sygn. akt IV SA/Wa 2051/08 w sprawie ze skargi Y.B. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) listopada 2008 r. nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 18 marca 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Y.B. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) listopada 2008 r. w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Łódzkiego z dnia (...) sierpnia 2003 r. stwierdzającej utratę obywatelstwa polskiego przez Y.B.

W uzasadnieniu wyroku Sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy.

Decyzją z dnia (...) listopada 2008 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, po rozpoznaniu wniosku skarżącego o ponowne rozpatrzenie sprawy, utrzymał w mocy decyzję własną z dnia (...) września 2008 r., którą odmówił stwierdzenia nieważności

ostatecznej decyzji Wojewody Łódzkiego z dnia (...) sierpnia 2003 r. stwierdzającej utratę obywatelstwa polskiego przez Y.B. (poprzednio J.B., urodzony 11 listopada 1946 r. w Ł., jako obywatel polski). W uzasadnieniu organ wskazał, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest ograniczone jedynie do weryfikacji samej decyzji administracyjnej z wyłączeniem możliwości rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, której dotyczy weryfikowana decyzja. W ocenie organu, wbrew twierdzeniom skarżącego, kwestionowana decyzja nie narusza rażąco prawa. Organ stwierdził, że nie można zgodzić się z twierdzeniem skarżącego, że 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 mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie w rozumieniu ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, obowiązującej w dacie wyjazdu skarżącego na pobyt stały do Izraela.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, oddalając skargę stwierdził, że kwestionowana decyzja Wojewody Łódzkiego nie narusza rażąco prawa. O rażącym naruszeniu prawa decydują oczywistość naruszenie prawa, charakter przepisu, który został naruszony oraz skutki, które wywołuje decyzja. 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 praw opiera się na wykładni przepisów prawa, nie można uznać, iż kontrolowane orzeczenie narusza prawo w stopniu "rażącym". Kwestia stwierdzenia, czy skarżący utracił obywatelstwo wymagała ustalenia, czy Rada Państwa udzieliła zezwolenia na zamianę obywatelstwa przez skarżącego w związku z jego wyjazdem na pobyt stały do Izraela i nabyciem przez niego obywatelstwa obcego. Przepisy jednoznacznie nie wskazywały w jakiej formie i w jakim trybie była załatwiana przez Radę Państwa sprawa o zezwolenia na zmianę obywatelstwa. 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. Wykładnia ta nie jest jednolita. W takiej sytuacji, gdy brzmienie przepisu nasuwa wątpliwości interpretacyjne, przepis nie rozstrzyga wprost spornej kwestii, a jego wykładnia jest kształtowana przez orzecznictwo sądów, to nie może być mowy o rażącym naruszeniu prawa. Odnośnie tej kwestii Sąd przytoczył wyrok NSA z dnia 30 maja 2008 r., sygn. akt [II OSK 404/08](#).

W skardze kasacyjnej od wyroku skarżący zarzucił naruszenie [art. 184](#) Konstytucji i [art. 1 § 1](#) i [2](#) ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) w związku z [art. 7](#), [77](#), [81](#), [107](#), [138 § 2](#) i [art. 156 § 1 pkt 2](#) k.p.a. oraz art. 3 § 1 i 2, art. 134 § 1, art. 135, art. 141 § 4, art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c. i [art. 151](#) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

Skarżący podniósł, że Sąd pierwszej instancji nie ustosunkował się do zarzutów naruszenia przez organ [art. 156 § 1 pkt 2](#) k.p.a. poprzez jego niezastosowanie w sytuacji, gdy zebrany w toku postępowania zakończony kwestionowaną decyzją Wojewody Łódzkiego materiał dowodowy nie dawał podstaw do stwierdzenia utraty

przez skarżącego obywatelstwa polskiego. Decyzja Wojewody Łódzkiego zapadła niezgodnie z żądaniem skarżącego, który domagał się stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego a nie jego utraty. Ponadto kwestionowana decyzja zapadła bez podstawy prawnej, ponieważ uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nr 5/58 nie mogła w okolicznościach sprawy znaleźć zastosowania. Uchwała ta nie miała mocy aktu prawnego o charakterze generalnym. W kwestii obywatelstwa polskiego Rada Państwa pełniła jedynie rolę organu stosującego prawo kierując się trybem i przesłankami wynikającymi z Konstytucji oraz ustawy. Ze swojej istoty akt stosowania prawa nie może mieć charakteru generalnego. Jedynym aktem normatywnym, który całościowo regulował, w momencie wyjazdu skarżącego z Polski kwestie utraty i nabycia obywatelstwa polskiego była ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim. Ustawa ta nie zawierała natomiast żadnego upoważnienia do uchwalenia aktu normatywnego niższej rangi, który szczegółowo regulowałby kwestie związane z nabyciem i utratą obywatelstwa polskiego. Zgodnie z jednolitym i utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nr 5/58 nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które do daty jej podjęcia nie występowały o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Podstawą wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody Łódzkiego nie była niewłaściwa wykładnia przepisów, lecz ich niewłaściwe zastosowanie.

Przytaczając takie podstawy kasacyjne skarżący wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku oraz zaskarżonej decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) listopada 2008 r. oraz utrzymanej nią w mocy decyzji Ministra z dnia (...) września 2008 r., a także o zasądzenie kosztów postępowania.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w rozpoznawanej sprawie przedmiotem zaskarżenia do Sądu jest decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) listopada 2008 r. wydana w postępowaniu nieważnościowym, po rozpoznaniu wniosku skarżącego o ponowne rozpatrzenie sprawy, utrzymująca w mocy decyzję Ministra z dnia (...) września 2008 r. odmawiającą stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji Wojewody Łódzkiego z dnia (...) sierpnia 2003 r. stwierdzającej utratę obywatelstwa polskiego przez Y.B.

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 tak, jak w postępowaniu zwykłym, ale 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.

Mając powyższe względy na uwadze należy przyjąć, że zarzuty naruszenia [art. 7](#), [art. 77 § 1](#), [art. 81](#) i [art. 107](#) k.p.a., kwestionujące ustalony w sprawie stan faktyczny, dotyczące tego, że nie zostały spełnione przez skarżącego przesłanki utraty obywatelstwa, ponieważ podczas przeprowadzonej na zlecenie Prezesa Urzędu do

Spraw Repatriacji i Cudzoziemców kwerendy archiwalnej dotyczącej okoliczności wydania uchwały Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. nie odnaleziono imiennych list osób w stosunku, do których Prezes Rady Ministrów przekazał do Rady Państwa wnioski o zezwolenia na zmianę obywatelstwa, nie stanowią uzasadnionej podstawy kasacyjnej. Zarzuty takie mogłyby być podnoszone przez stronę w administracyjnym postępowaniu odwoławczym od decyzji Wojewody Łódzkiego z dnia (...) sierpnia 2003 r., względnie w postępowaniu sądowoadministracyjnym wszczętym skargą na decyzję organu II instancji wydaną na skutek rozpoznania odwołania od tej decyzji.

Na szczególny charakter postępowania prowadzonego w trybie [art. 156 § 1](#) k.p.a. zwrócił uwagę także Sąd I instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie słusznie podkreślił, że w ramach postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji dokonywana jest wyłącznie ocena danej decyzji pod kątem kwalifikowanej niezgodności z prawem, a zatem, w tej sprawie pod kątem oceny, czy decyzja wydana została z rażącym naruszeniem art. 11 i art. 13 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Dokonując oceny, czy Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji miał podstawy do przyjęcia, iż decyzja Wojewody stwierdzająca utratę obywatelstwa polskiego przez skarżącego nie narusza rażąco prawa, Sąd I instancji prawidłowo uznał, iż brak jest przesłanek wskazujących na to, że odmowa stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Łódzkiego z dnia (...) sierpnia 2003 r. była wadliwa. Na poparcie przyjętego stanowiska Sąd I instancji przywołał utrwalony w orzecnictwie 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. Oczywistość naruszenia prawa polega na niewątpliwej sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia, a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną.

Należy również podkreślić, że w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji trzeba odróżnić ocenę, czy określone stanowisko organu co do rozumienia przepisu prawa jest nieprawidłowe i stanowi naruszenie tego przepisu, od oceny czy to stanowisko organu jest na tyle nieprawidłowe, że może być uznane za rażące naruszenie tego przepisu w rozumieniu [art. 156 § 1 pkt 2](#) k.p.a. W postępowaniu nieważnościowym, gdy podstawą żądania stwierdzenia nieważności decyzji jest przepis [art. 156 § 1 pkt 2](#) k.p.a., chodzi bowiem o dokonanie oceny, czy wydanie decyzji nastąpiło z naruszeniem prawa i czy to naruszenie prawa jest rażące. Skład orzekający w tej sprawie podzieliła stanowisko, które wynika z wyroku NSA z dnia 8 sierpnia 2008 r., sygn. akt [II OSK 925/07](#), że rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy o stwierdzenie nieważności kwestionowanej decyzji jest wadliwe, gdy nie jest trafny pogląd, że kwestionowana decyzja nie narusza prawa, albowiem w takim przypadku, przyjmując odmienny pogląd, iż kwestionowana decyzja została wydana z naruszeniem praw, konieczne jest dokonanie oceny, czy to naruszenie może być zakwalifikowane jako rażące naruszenie prawa w rozumieniu [art. 156 § 1 pkt 2](#) k.p.a.

Stosownie do przepisu art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim nabycie obywatelstwa obcego, po uzyskaniu zezwolenia na zmianę obywatelstwa, pociągało za sobą utratę obywatelstwa polskiego. Zasadniczy problem w tej sprawie nie dotyczy tego, że Wojewoda wydając kwestionowaną decyzję, wbrew treści tego przepisu przyjął, iż uzyskanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa nie jest wymagane albo mimo braku zezwolenia nastąpiła utrata obywatelstwa polskiego, ale tego, że organ ten ustalił, iż skarżący uzyskał

zezwoleń na zmianę obywatelstwa przyjmując, iż zezwolenie to stanowiła uchwała Rady Państwa Nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izraela. Istota sprawy o stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody sprowadza się więc do oceny, czy można mówić o rażącym naruszeniu przepisów ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. w sytuacji, gdy organ ustalił i ocenił, że powołana uchwała Rady Państwa stanowiła zezwolenie na zmianę obywatelstwa w stosunku do skarżącego.

Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim przewidywała utratę obywatelstwa polskiego na skutek nabycia obywatelstwa obcego jedynie po uzyskaniu zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa (art. 11). Orzekanie o utracie obywatelstwa, w tym o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa w związku z nabyciem obywatelstwa obcego, należało do Rady Państwa. Zgodnie z 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 obywatelstwa obcego, odnosiło się wobec tego do określonej osoby - obywatela polskiego, który wystąpił o uzyskanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa. 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 się na określoną w ustawie podstawę prawną, orzeka w sprawie określonych osób o zezwoleniu tym osobom na zmianę obywatelstwa polskiego. Przepisy ustawy dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim nie wskazywały 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 uchwały Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do Państwa Izrael oraz skutków jakie wywołała. 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. Wbrew twierdzeniom skargi kasacyjnej na gruncie orzecznictwa sądów w kwestii zezwolenia na zmianę obywatelstwa w drodze tej uchwały istniały rozbieżności. Prezentowane było stanowisko, że nie było konieczne wydanie indywidualnego rozstrzygnięcia w przedmiocie zezwolenia na zmianę obywatelstwa skierowanego do określonej osoby, która o takie zezwolenie wystąpiła oraz że uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. spowodowała wskazane w niej skutki prawne, będąc skutecznym zezwoleniem na zmianę obywatelstwa. W innych orzeczeniach prezentowany jest pogląd, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego jako przesłanka utraty obywatelstwa, na podstawie art. 13 ust. 1 w zw. z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o obywatelstwie polskim musiało mieć charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa, którego nie zastępowała generalna uchwała Rady Państwa (wyrok Sądu Najwyższego z 17 września 2001 r., sygn. akt [III RN 56/01](#), OSNP 2002, z. 13, poz. 299). Podobnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 2005 r., sygn. akt [II OSK 267/05](#) (ONSAiWSA 2006, z. 2, poz. 66), z tym że nie została wykluczona możliwość traktowania tej uchwały jako zezwolenia na zmianę obywatelstwa w stosunku do tych osób, których wnioski o wydanie

zezwoleń zostały przekazane do rozpoznania przez Radę Państwa. Z tych względów rozstrzygnięcie Wojewody stwierdzające, że skarżący utracił obywatelstwa polskie, ponieważ uzyskał zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego i nabył obywatelstwo obce, jakkolwiek może być ocenione jako wydane z naruszeniem prawa co do charakteru prawnego uchwały Rady Państwa zezwalającej na zmianę obywatelstwa, to jednak nie stanowi to rażącego naruszenia art. 11 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. 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. 156 § 1 pkt 2](#) k.p.a. nie mogły doprowadzić do jej uwzględnienia.

W skardze kasacyjnej został podniesiony również zarzut, iż decyzja Wojewody Łódzkiego zapadała niezgodnie z żądaniem strony, ponieważ skarżący domagała się stwierdzenia posiadania obywatelstwa, a nie jego utraty. Zarzut ten nie jest trafny. W sprawie o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego, w sytuacji gdy z wnioskiem występuje osoba, która była obywatelem polskim, jeżeli organ odmawia poświadczenia obywatelstwa polskiego zasadnicze znaczenie ma nie tyle to, że osoba taka nie posiada obywatelstwa polskiego, ale przede wszystkim to czy, kiedy i na jakiej podstawie utraciła obywatelstwo polskie. Okoliczność, że Wojewoda stwierdził utratę obywatelstwa polskiego, a nie odmówił stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez skarżącego nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia w tej sprawie. Kwestia czy w decyzji z dnia (...) sierpnia 2003 r. użyto sformułowania "odmawia stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego", czy "stwierdza utratę obywatelstwa polskiego" nie może prowadzić do przyjęcia, że kwestionowana decyzja z tego powodu rażąco narusza prawo.

Nie jest również uzasadniony zarzut, że kwestionowana decyzja została wydana bez podstawy prawnej z uwagi na to, że powołana uchwała Rady Państwa nie mogła stanowić podstawy prawnej do wydania decyzji. Uchwała ta nie była podstawą prawną tej decyzji, ale elementem stanu faktycznego w zakresie zezwolenia na zmianę obywatelstwa skarżącego jako jednej z przesłanek utraty obywatelstwa polskiego. Nigdy nie budziło wątpliwości, że uchwała ta nie jest aktem normatywnym, ponieważ jest to akt stosowania prawa, którego skutki wymagają oceny w każdej sprawie.

W tych okolicznościach Sąd I instancji prawidłowo uznał, że nie można mówić o rażącym naruszeniu art. 11 i 13 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., a w konsekwencji brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie [art. 156 § 1 pkt 2](#) k.p.a. Tym samym Wojewódzki Sąd Administracyjny nie naruszył wskazanych w skardze kasacyjnej [art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c](#) oraz [art. 151](#) Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie [art. 184](#) Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w sentencji.

Tekst orzeczenia pochodzi ze zbiorów sądów administracyjnych.