

II OSK 1292/14 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 2008819

Wyrok
Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 3 grudnia 2014 r.
II OSK 1292/14

Status:

orzeczenie prawomocne

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Elżbieta Kremer.

Sędziowie NSA: Wojciech Mazur, del. Zygmunt Zgierski (spr.).

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 3 grudnia 2014 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej M. P. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 marca 2014 r. sygn. akt IV SA/Wa 2923/13 w sprawie ze skargi M. P. na Wojewodę Mazowieckiego w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny za niewykonanie orzeczenia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lipca 2013 r. sygn. akt II OSK 604/12 1/ uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania; 2/ odstępuje od zasądzenia od Wojewody Mazowieckiego na rzecz M. P. kosztów postępowania kasacyjnego w całości.

Uzasadnienie faktyczne

Wyrokiem z dnia 6 marca 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę M. P. na Wojewodę Mazowieckiego w przedmiocie wymierzenia grzywny za niewykonanie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lipca 2013 r., II OSK 604/12.

W uzasadnieniu wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne.

Wnioskiem z dnia (...) sierpnia 2008 r. M. P., obywatelka (...), wystąpiła do Wojewody Mazowieckiego o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego. Decyzją z dnia (...) lipca 2011 r. Wojewoda Mazowiecki odmówił stwierdzenia posiadania przez wnioskodawczynię tego obywatelstwa. Decyzję tę w dniu (...) sierpnia 2011 r. utrzymał w mocy Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Uzasadniając swoje rozstrzygnięcie organ podał, że (...) urodziła się w dniu (...) maja 1959 r. w (...) jako córka (...). Wnioskodawczyni z dniem urodzenia nabyła obywatelstwo (...). Nabycie obywatelstwa polskiego wiąże ona natomiast z posiadaniem obywatelstwa polskiego

przez jej ojca. (...) urodził się w dniu (...) stycznia 1920 r. w Polsce w miejscowości (...). Z Polski wyjechał w 1950 r. na pobyt stały do (...), gdzie dotarł w dniu (...) grudnia 1950 r. Z tym dniem nabył obywatelstwo (...) i do swojej śmierci w dniu (...) listopada 2001 r. zamieszkiwał w (...).

Do akt sprawy załączone zostało poświadczenie obywatelstwa polskiego przez (...) z dnia (...) lipca 1949 r., wydane przez Starostę Powiatowego we Wrocławiu. Wśród archiwalnych akt paszportowych (...), nadesłanych przez Instytut Pamięci Narodowej, znajduje się zaświadczenie Biura Wojskowego Prezydium Rady Ministrów z dnia (...) października 1950 r., w treści którego wskazano, że "władze wojskowe nie stawiają przeszkód (...) na wyjazd za granicę do Państwa (...) na pobyt stały", dodając przy tym, że "zatrzymano książeczkę wojskową Nr (...)". Organ przyjął zatem, że ojciec wnioskodawczynie, pomimo że posiadał obywatelstwo polskie, utracił je wskutek nabycia obywatelstwa (...). W tym zakresie zastosowanie znalazł bowiem art. 11 pkt 1 ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego (Dz. U. RP Nr 7, poz. 44 z późn. zm.). W związku z tym, że ojciec wnioskodawczynie nie posiadał obywatelstwa polskiego w dacie jej narodzin, tj. w dniu (...) maja 1959 r., nie mogła ona nabyć obywatelstwa polskiego z mocy prawa na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.).

(...) zaskarżyła powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który wyrokiem z dnia 22 listopada 2011 r., IV SA/Wa 1506/11, skargę oddalił.

Od powyższego wyroku (...) złożyła skargę kasacyjną.

Wyrokiem z dnia 10 lipca 2013 r., II OSK 604/12, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok Sądu I instancji oraz zaskarżoną decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i poprzedzającą ją decyzję organu I instancji. W uzasadnieniu wyroku NSA stwierdził, że zaskarżony wyrok został wydany z naruszeniem art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dalej p.p.s.a., w związku z art. 7, art. 77, art. 80, art. 107 § 3 i art. 138 § 2 k.p.a. Wbrew odmiennemu stanowisku Sądu I instancji, wynik poddanego kontroli sądowej postępowania administracyjnego nie pozwalał bowiem na przyjęcie ustalenia, zgodnie z którym ojciec skarżącej ((...)) został zwolniony przez upoważniony organ administracji z powszechnego obowiązku wojskowego. A tylko tego rodzaju ustalenie mogło prowadzić do zastosowania w sprawie przepisów prawa materialnego, w świetle których skarżąca nie jest obywatelką polską, albowiem jej ojciec utracił obywatelstwo polskie w chwili nabycia obywatelstwa (...). Ponadto analizując kwestię posiadania obywatelstwa polskiego przez ojca skarżącej w dacie jej urodzenia, NSA wskazał m.in., że zarówno Sąd I instancji, jak i organy orzekające w sprawie nie oceniły, czy Biuro Wojskowe Prezydium Rady Ministrów, przedkładające Ministerstwu Bezpieczeństwa Publicznego informację stwierdzającą, że nie stawia ono przeszkód do wyjazdu ojca skarżącej za granicę, było organem właściwym w sprawie. NSA wskazał, że w toku ponownego rozpoznania sprawy Wojewoda Mazowiecki uwzględni ocenę prawną i wskazania zawarte w uzasadnieniu wyroku. Akta sprawy wraz z ww. wyrokiem NSA przekazano Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu (...) sierpnia 2013 r. Pismem z dnia (...) września 2013 r. Wojewoda zwrócił się do Ministerstwa Obrony Narodowej z prośbą o dokonanie ustaleń odnośnie do tego, czy ojciec skarżącej został zwolniony przez upoważniony organ administracji z powszechnego obowiązku wojskowego. Pismem z dnia (...) września 2013 r. skarżąca zwróciła się do Ministra Spraw Wewnętrznych

z zażaleniem w trybie art. 37 k.p.a. na przewlekłość postępowania Wojewody Mazowieckiego w sprawie o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego (...).

Z kolei w dniu (...) września 2013 r. do Urzędu Wojewódzkiego wpłynęło wezwanie skarżące do wykonania wyroku NSA z dnia 10 lipca 2013 r.

Postanowieniem z dnia (...) października 2013 r. Minister Spraw Wewnętrznych stwierdził zasadność zażalenia złożonego w trybie art. 37 k.p.a. i wyznaczył termin załatwienia sprawy przez Wojewodę Mazowieckiego do dnia (...) grudnia 2013 r.

Pismem z dnia (...) listopada 2013 r. (...) wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w trybie art. 154 § 1 p.p.s.a., skargę o wymierzenie grzywny Wojewodzie Mazowieckiemu z uwagi na przewlekłość postępowania organu po wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lipca 2013 r., polegającą na nierozpoznaniu wniosku o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego.

Skarżąca wskazała, że organ wojewódzki nieprawidłowo interpretuje wskazania NSA i bez potrzeby prowadzi postępowanie w celu uzupełnienia materiału dowodowego sprawy, przez co dopuścił się bezczynności przy wykonywaniu wyroku NSA. Skarżąca wniosła o ukaranie organu grzywną za niewykonanie wyroku sądu.

Oddalając skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny przywołał treść art. 154 § 1 p.p.s.a., w myśl którego w razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania oraz w razie bezczynności organu lub przewlekłego prowadzenia postępowania po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, może wnieść skargę w tym przedmiocie, żądając wymierzenia temu organowi grzywny.

Sąd I instancji stwierdził, że w niniejszej sprawie nie doszło do bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania po wyroku sądu.

Postanowieniem z dnia (...) października 2013 r. Minister Spraw Wewnętrznych stwierdził zasadność zażalenia złożonego w trybie art. 37 k.p.a. i wyznaczył termin załatwienia sprawy przez Wojewodę Mazowieckiego do dnia (...) grudnia 2013 r.

Organ wojewódzki wydał decyzję dnia (...) grudnia 2013 r., a zatem w wyznaczonym przez Ministra terminie.

W wyniku wniesionego odwołania ww. decyzja Wojewody została uchylona decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia (...) lutego 2014 r., w której organ naczelny stwierdził posiadanie obywatelstwa polskiego przez (...).

Sąd I instancji podkreślił, że organ wojewódzki był związany terminem załatwienia sprawy ustalonym w postanowieniu Ministra Spraw Wewnętrznych. Termin ten ((...) grudnia 2013 r.) został dotrzymany. Nie można zatem uznać, by Wojewoda Mazowiecki pozostawał w bezczynności po wydaniu wyroku przez sąd administracyjny, skoro prowadząc postępowanie dotrzymał terminu załatwienia sprawy ustalonego przez organ wyższej instancji.

Od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 marca 2014 r. skargę kasacyjną złożyła (...). Zaskarżając wyrok w całości zarzuciła mu naruszenie:

- 1)** art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. z powodu błędnego określenia przedmiotu skargi i uznania, że dotyczy ona przewlekłości postępowania Wojewody Mazowieckiego po wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lipca 2013 r., akt II OSK 604/12, polegającej na nierozpoznaniu wniosku o potwierdzenie posiadania obywatelstwa

polskiego,

2)art. 154 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a. z powodu braku oceny stanu faktycznego w zakresie objętym tym przepisem, co w konsekwencji doprowadziło do nierozpoznania skargi (...) na Wojewodę Mazowieckiego w przedmiocie wymierzenia grzywny za niewykonanie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lipca 2013 r., II OSK 604/12 .

Wskazując na powyższe naruszenia autor skargi kasacyjnej wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku, a także o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że skarżąca złożyła skargę w trybie art. 154 p.p.s.a. Charakter sprawy wynikał ze wskazania podstawy prawnej, przedmiotu żądania i zarzutów podniesionych w skardze. Przesłanką wniesienia skargi w tym trybie jest bezczynność bądź przewlekłość prowadzonego postępowania przez organ administracji publicznej po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności. Powodem przewlekłości zaś może być zarówno podejmowanie czynności pozbawionych znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, jak również niedochowanie należytej staranności w zorganizowaniu postępowania administracyjnego, by zakończyło się ono w rozsądnym terminie.

Ocena przewlekłości postępowania w rozumieniu art. 154 p.p.s.a. musi zostać zestawiona z oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania wynikającymi z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lipca 2013 r. (art. 153 p.p.s.a.). W niniejszej sprawie przewlekłość postępowania wynikała z nieuzasadnionego (wbrew ocenie prawnej) podejmowania przez Wojewodę Mazowieckiego po zwrocie akt administracyjnych dodatkowych czynności wyjaśniających.

Z treści uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie wynika, by Sąd I instancji dokonał oceny stanu faktycznego w zakresie objętym art. 154 p.p.s.a., a tym samym doszło do naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. mającego wpływ na treść rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Wojewoda Mazowiecki wniósł o jej oddalenie.

Uzasadnienie prawne

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z treścią art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelnny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a., przesłanki nieważności postępowania sądoadministracyjnego. Dlatego też, przy rozpoznawaniu sprawy, Naczelnny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Biorąc po uwagę tak uregulowany zakres kontroli instancyjnej sprawowanej przez Naczelnny Sąd Administracyjny, stwierdzić należy, że skarga kasacyjna zawiera usprawiedliwione podstawy, choć nie wszystkie jej zarzuty są uzasadnione.

Zgodnie z treścią art. 154 § 1 p.p.s.a. w razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania oraz w razie bezczynności organu lub przewlekłego prowadzenia postępowania po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu

właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, może wnieść skargę w tym przedmiocie, żądając wymierzenia temu organowi grzywny.

Dla skuteczności wniesienia przedmiotowej skargi konieczne jest spełnienie dwóch niezależnych przesłanek. Po pierwsze, strona przed wniesieniem skargi zobowiązana jest pisemnie wezwać organ do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy. Instytucja przedmiotowego wezwania związana jest z zobowiązaniem organu do zastosowania się do treści wyroku przed interwencją sądu administracyjnego. Wezwanie takie można skierować do organu w każdym czasie po upływie ustawowego terminu do załatwienia sprawy w postępowaniu administracyjnym. Skarga niepoprzedzona przez stronę takim wezwaniem podlega odrzuceniu. W niniejszej sprawie strona wezwanie takie skierowała do Wojewody Mazowieckiego pismem z dnia (...) września 2013 r. (k. 138 akt administracyjnych), żądając wykonania wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lipca 2013 r. Warunek pierwszy został zatem spełniony.

Po drugie, organ administracji publicznej, który został zobowiązany wyrokiem sądu administracyjnego do podjęcia określonych działań, musi pozostawać w bezczynności lub przewlekłe prowadzić postępowanie. Bezczynność lub przewlekłe prowadzenie przez organ postępowania po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności, o których mowa w art. 154 § 1 p.p.s.a., oznacza sytuację, gdy organ w ponownym postępowaniu, prowadzonym na skutek wydanego uprzednio wyroku w sprawie sądownoadministracyjnej, pomimo upływu stosownych terminów, nie załatwił sprawy, to znaczy nie wydał nowego rozstrzygnięcia kończącego sprawę administracyjną. Zatem o niewykonaniu wyroku może być mowa wyłącznie wówczas, gdy takie rozstrzygnięcie - bez względu na jego treść i zakres poprzedzającego je postępowania - nie zostało wydane. Przy czym mając na względzie treść art. 154 § 3 p.p.s.a. trzeba stwierdzić, że stan w postaci niewykonania wyroku musi istnieć w chwili złożenia skargi (zob. R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, s. 550).

Rację ma oczywiście strona skarżąca, gdy podnosi, że skarga o wymierzenie organowi grzywny jest skargą w odrębnej, samodzielnej z punktu widzenia jej podstaw prawnych sprawie. Jej celem nie jest kontrola zgodności z prawem konkretnego aktu lub czynności organu administracji. Zastosowanie się przez ten organ do oceny prawnej zawartej w wykonywanym wyroku podlega bowiem kontroli na ogólnych zasadach w ramach skargi od nowego rozstrzygnięcia sprawy (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2011 r., I OSK 230/11, oraz z dnia 17 kwietnia 2012 r., I OSK 2413/11).

Nie można jednak przyjąć przedstawionej w skardze kasacyjnej argumentacji, że Sąd I instancji błędnie określił przedmiot skargi, uznając, że dotyczy ona wyłącznie przewlekłości postępowania po wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lipca 2013 r., nie zaś kwestii wymierzenia organowi grzywny za przewlekłe prowadzenie postępowania.

Już z samej komparacji zaskarżonego wyroku wynika, że wydany został w przedmiocie wymierzenia grzywny za niewykonanie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lipca 2013 r. sygn. akt II OSK 604/12.

Błędne rozumienie przez autora skargi kasacyjnej motywów wyroku Sądu I instancji wynika, jak można się domyślać, z tego, że Sąd Wojewódzki odniósł się w uzasadnieniu wyłącznie do kwestii przewlekłego prowadzenia postępowania przez Wojewodę Mazowieckiego po ww. wyroku NSA. Świadczy o tym zdanie na str. 5 uzasadnienia wyroku, w którym Sąd I instancji

stwierdził, że w niniejszej sprawie nie doszło do beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania po wyroku Sądu.

Tymczasem właśnie ze wskazanego w petitum skargi kasacyjnej art. 154 § 1 p.p.s.a. wynikają przesłanki, które muszą być spełnione, aby sąd mógł organowi administracji wymierzyć grzywnę. Chodzi przede wszystkim o to, że organ ten musi pozostawać w beczynności lub prowadzić przewlekłe postępowanie po wyroku uchylającym zaskarżony akt. Przyjmuje się więc, że żądanie wymierzenia grzywny zawarte w treści skargi wiąże sąd, o ile w toku postępowania sądownoadministracyjnego wykazana zostanie beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie przez niego postępowania istniejące do dnia wniesienia skargi na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a.

Sąd I instancji nie mógł zatem, rozpoznając w trybie art. 154 § 1 p.p.s.a. skargę o wymierzenie organowi grzywny, nie ocenić, czy po wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lipca 2013 r. Wojewoda Mazowiecki prowadził przewlekłe postępowanie. Ową przewlekłość próbowała przecież także wykazać strona. Dlatego nie można obecnie zarzucić Sądowi I instancji, że błędnie określił przedmiot skargi i nieprawidłowo uznał, że dotyczy ona przewlekłego prowadzenia postępowania, a nie wymierzenia grzywny z uwagi ową przewlekłość. Do wymierzenia grzywny konieczne jest bowiem uznanie, że organ postępowanie prowadził przewlekłe.

Tym niemniej odrębną kwestią jest sama ocena, czy zaistniała przesłanka do wymierzenia organowi grzywny - a zatem czy organ po wyroku NSA z dnia 10 lipca 2013 r. prowadził przewlekłe postępowanie. Sąd I instancji uznał, że nie można organowi zarzucić przewlekłości, bowiem wydanie decyzji w terminie wyznaczonym przez organ wyższego stopnia, po uznaniu zażalenia na przewlekłość postępowania za zasadne, oznacza, że nie zaistniały przesłanki do wymierzenia organowi grzywny.

Z taką oceną Naczelny Sąd Administracyjny zgodzić się nie może.

Postanowienie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia (...) października 2013 r., uznające zażalenie na przewlekłe prowadzenie przez Wojewodę Mazowieckiego postępowania i wyznaczające Wojewodzie termin do wydania rozstrzygnięcia w sprawie, nie miało bowiem dla niniejszej sprawy żadnego znaczenia. Wydane bowiem zostało jedynie na skutek wniesienia w trybie art. 37 k.p.a. zażalenia strony, oceniającej działania organu jako prowadzone w przewlekły sposób. Wniesienie zażalenia w tym trybie stanowi jedynie warunek formalny rozpoznania skargi na beczynność bądź przewlekłość postępowania, gdyż jest to środek zaskarżenia w rozumieniu art. 52 § 2 p.p.s.a. Warunek ten będzie spełniony niezależnie od zajętego w tym przedmiocie stanowiska wyższego stopnia (pozytywnego bądź negatywnego). Niezależnie bowiem od sposobu załatwienia sprawy przez organ wyższego stopnia zażalenie złożonego w trybie art. 37 k.p.a., stronie zostaje wówczas otwarta droga do podniesienia przed sądem administracyjnym beczynności organu (bądź przewlekłego prowadzenia postępowania). Nieistotne jest nawet, czy organ wyższego stopnia wypowie się w sprawie.

W niniejszej sprawie tymczasem strona pismem z dnia (...) września 2013 r. zażądała od Wojewody Mazowieckiego wykonania wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lipca 2013 r. To był warunek formalny do złożenia skargi o wymierzenie organowi grzywny za przewlekłe prowadzenie postępowania po wyroku uwzględniającym wcześniejszą skargę strony. Jedynie tę przesłankę - a więc czy organ po wyroku NSA z dnia 10 lipca 2013 r. prowadził przewlekłe postępowanie - Sąd I instancji winien zatem rozważyć. Tymczasem Sąd

Wojewódzki, oddalając skargę, oparł się wyłącznie na fakcie, że organ wyższego stopnia wyznaczył, z uwagi przecież na przewlekłe prowadzenie postępowania, termin na wydanie rozstrzygnięcia i zachowanie tego terminu uznał za wystarczające do uznania, że przewlekłości nie było, a zatem nie zaistniała przesłanka do wymierzenia organowi grzywny w trybie art. 154 p.p.s.a.

Uznać więc należało, że Sąd I instancji uchylił się od dokonania oceny zasadności skargi złożonej w trybie art. 154 p.p.s.a., a tym samym za zasadny uznać należało sformułowany w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 154 § 1 w związku z art. 141 § 4 p.p.s.a. W uzasadnieniu wyroku bowiem Sąd zawarł błędne motywy, którymi kierował się rozpoznając skargę.

Wobec powyższego Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 207 § 2 p.p.s.a.