

Zasada niezbywalności obywatelstwa polskiego a stwierdzenie nieważności decyzji o posiadaniu obywatelstwa polskiego

Wyrok
Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 12 października 2011 r.
II OSK 2007/10

Teza

Stosunek prawny obywatelstwa polskiego podlega szerokiej ochronie konstytucyjnej, dlatego stwierdzenie nieważności decyzji, którą stwierdzono posiadanie obywatelstwa polskiego na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 KPA może nastąpić jedynie w przypadku, gdy nie ma najmniejszych wątpliwości, że decyzja ta narusza prawo w sposób rażący.

Skład sądu



Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 12 października 2011 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej I. K. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 czerwca 2010 r. sygn. akt IV SA/Wa 796/10 w sprawie ze skargi I. K. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) marca 2010 r. Nr (...) w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji 1. uchyla zaskarżony wyrok oraz zaskarżoną decyzję i utrzymaną nią w mocy decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) marca 2010 r. Nr (...), 2. zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz I. K. kwotę 840 (osiemset czterdzieści) złotych w tym 380 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 21 czerwca 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 796/10, oddalił skargę I. K. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia (...) marca 2010 r. Nr (...) w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji.

Powyższy wyrok zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy.

I.K. (poprzednio C. S. K.) wnioskiem z dnia 18 grudnia 2006 r. zwrócił się do Wojewody Łódzkiego o stwierdzenie posiadania przez siebie obywatelstwa polskiego.

Decyzją z dnia (...) lipca 2007 r. Wojewoda Łódzki stwierdził posiadanie obywatelstwa polskiego przez wnioskodawcę.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z dnia (...) marca 2010 r. z urzędu stwierdził nieważność tej decyzji.

Następnie decyzją z dnia (...) marca 2010 r. Minister, po ponownym rozpatrzeniu sprawy na wniosek I. K., utrzymał w mocy swoją decyzję z (...) marca 2010 r.

W uzasadnieniu powyższej decyzji wskazano, że wnioskodawca urodził się w dniu (...) kwietnia 1922 r. w B. jako syn A. - J. K. i L. - P. S. Do 1946 r. zamieszkiwał w Ł., po czym wyjechał do Izraela i w dniu 14 sierpnia 1948 r. nabył obywatelstwo izraelskie. Organ stwierdził, że do rozstrzygnięcia kwestii posiadania obywatelstwa polskiego przez wnioskodawcę stosuje się przepisy ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego (Dz.U. R.P. nr 7, poz. 44 ze zm.).

Minister wskazał, że na potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego przez stronę, w toku postępowania przed Wojewodą, pełnomocnik strony złożył oświadczenie wnioskodawcy dotyczące jego danych osobowych i zmiany brzmienia jego nazwiska oraz poświadczony przez siebie za zgodność z oryginałem kopie zaświadczenia o regularnej służbie woj-

skowej szeregowego S. K. w Siłach Obrony Izraela, certyfikatu obywatelstwa izraelskiego I. K. i izraelskiego wyciągu z rejestru ludności z ich tłumaczeniem na język polski oraz kopię paszportu izraelskiego I. K., a także odpisu skróconego aktu urodzenia C. S. K. wystawionego przez USC w B. jako zgodnego z treścią aktu urodzenia nr (...), podczas gdy w dacie złożenia wniosku oraz wydania decyzji nieważnościowej dokumentem w sprawie mógł być wyłącznie oryginał dokumentu lub jego poświadczona urzędowo kopia. Odnośnie poświadczenia kopii dokumentów przez pełnomocnika zaznaczono, iż adwokat do dnia 31 grudnia 2009 r. nie miał do tego prawa. Zgodnie z art. 33 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm., dalej: KPA) adwokat mógł jedynie uwierzytelnić odpis udzielonego mu pełnomocnictwa. Złożone przez pełnomocnika strony kopie dokumentów, w tym poświadczone przez niego za zgodność z oryginałem, nie stanowią w sprawie dowodu. Minister wskazał, że Wojewoda dopuszczając je jako dowód rażąco naruszył art. 75 KPA.

W omawianej decyzji wskazano także, że wojewoda pozyskał z Żydowskiego Instytutu Historycznego kopię karty informacyjnej Centralnego Komitetu Żydów Polskich o ocalałych osobach, wypisaną w Ł. w lutym 1946 r. na S. K., ur. w 1924 r. syn A. i Ł. do 1 września 1939 r. zamieszkałego w B., ostatnio zamieszkałego w Ł. przy ul. J. (...). Karty te sporządzano wyłącznie na podstawie oświadczeń danej osoby, a podane informacje nie były weryfikowane. Na karcie nie ma podpisu osoby składającej oświadczenie, jak i przyjmującej to oświadczenie. Karta nie ma też rubryki "obywatelstwo". W karcie S. K. jako ostateczne miejsce zamieszkania przed wybuchem wojny wpisano B. Brak w niej informacji o jego miejscu urodzenia. Nie pozwala to zdaniem organu na ustalenie, czy kartę sporządzono na podstawie oświadczenia S. K., czy kogoś innego. Ponadto z przeprowadzonej na wniosek Wojewody kwerendy w zasobach Archiwum Państwowego w Łodzi i Archiwum Państwowego w Lublinie – Oddział Zamiejscowy w Kraśniku nie uzyskano dokumentów ani informacji dotyczących obywatelstwa polskiego lub zamieszkiwania w Polsce wnioskodawcy i jego rodziców. W aktach nie ma aktu urodzenia wnioskodawcy oraz brak istotnych danych dotyczących jego rodziców.

Organ stwierdził, że dla ustalenia, czy wnioskodawca nabył i posiadał obywatelstwo polskie nie mają znaczenia dokumenty obce, gdyż stanowią tylko dowód tego co zostało w nich stwierdzone. Dokumentem potwierdzającym dane wnioskodawcy może być odpis jego aktu urodzenia albo polski dokument tożsamości, a nie pochodne dokumenty obce, przy sporządzaniu których nie oparto się o dokumenty źródłowe.

Zdaniem Ministra Wojewoda przeprowadził postępowanie wyjaśniające w sposób rażąco naruszający przepisy art. 7 i 77 KPA, skutkiem czego nie dysponował materiałem dowodowym wystarczającym do wydania decyzji. Przedłożone przez wnioskodawcę kopie dokumentów nie są dowodami w sprawie. W aktach brak dokumentów potwierdzających fakt zamieszkiwania rodziców wnioskodawcy w Polsce przed wejściem w życie ustawy o obywatelstwie z 1920 r. i posiadania przez nich obywatelstwa polskiego. Nie ma również ich aktu małżeństwa. Brak jest zatem podstaw do stwierdzenia, że I. K. nabył obywatelstwo polskie po ojcu (gdyby był dzieckiem ślubnym) albo po matce (gdyby był dzieckiem nieślubnym).

Minister wskazał także, że Wojewoda pominął ustalenie, czy wnioskodawca spełnił warunki utraty obywatelstwa polskiego. Do dnia 19 stycznia 1951 r. utratę obywatelstwa polskiego regulowały art. 11 i 13 ustawy o obywatelstwie z 1920 r. Wnioskodawca w 1948 r. nabył obywatelstwo izraelskie. Wojewoda nie rozważył, jakie skutki zdarzenie to wywołało w świetle art. 11 ustawy o obywatelstwie z 1920 r. W trakcie postępowania przed Wojewodą wnioskodawca przedłożył jedynie poświadczoną przez swego pełnomocnika za zgodność z oryginałem kopię zaświadczenia wydanego przez Wojsko Obrony Izraela o regularnej służbie wojskowej w armii izraelskiej wraz z poświadczoną przez pełnomocnika strony za zgodność z oryginałem kopią tłumaczenia na język polski. Kopia dokumentu nie może być traktowana przez organ jako dowód w rozumieniu art. 75 KPA. Zgodnie z treścią kopii dokumentu wnioskodawca został po raz pierwszy powołany do służby wojskowej w dniu 16 sierpnia 1948 r. Abstrahując od oceny mocy dowodowej ww. kopii zaświadczenia powołano się na wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 lipca 2009 r. (IV SA/Wa 418/09), w którym stwierdzono, że organ prowadząc postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji wojewody musi rozważyć, czy w toku tego postępowania wojewoda, stwierdzając posiadanie obywatelstwa polskiego, nie naruszył rażąco art. 11 pkt 2 ustawy o obywatelstwie z 1920 r. w związku z art. 10 ustawy z dnia 4 lutego 1950 r. o powszechnym obowiązku wojskowym (Dz.U. Nr 6, poz. 46 ze zm.) obowiązującej w Polsce w dacie powołania do służby rezerwowej w wojsku izraelskim. Z regulacji tej ustawy wynika, że obowiązek wojskowy obejmował m.in. obowiązek zgłaszania się do rejestracji poprzez zarejestrowanie się w siłach rezerwy. Art. 11 pkt 2 ustawy o obywatelstwie z 1920 r. nie zawęży natomiast przesłanki wstąpienia do służby wojskowej w państwie obcym do odbycia szczególnego rodzaju służby wojskowej, a w szczególności nie ogranicza pojęcia wstąpienia do służby wojskowej w państwie obcym do czynnej służby wojskowej. Każde więc wstąpienie do służby wojskowej w państwie obcym, na które obywatel polski nie otrzymał zezwolenia, bez względu na rodzaj służby, rodzi konsekwencje w postaci utraty z mocy prawa obywatelstwa polskiego na podstawie ww. przepisu. W ocenie Ministra Wojewoda w trakcie prowadzonego postępowania w sposób rażący naruszył art. 7, art. 75 i art. 77 KPA oraz art. 4 ustawy o obywatelstwie z 1920 r. i art. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.).

Zdaniem Ministra, zmiana wykładni przepisów nie może stanowić podstawy do podważenia ostatecznych decyzji, ale tylko wtedy, gdy zastosowana wykładnia była dopuszczalna z punktu widzenia państwa prawa. W niniejszej sprawie tak nie było, ponieważ stosownie do art. 115 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 1938 r. o powszechnym obowiązku wojskowym (Dz.U. Nr 25, poz. 220 ze zm.) obywatel polski, podlegający obowiązkowi wojskowemu, traci obywatelstwo polskie, jeżeli przyjmuje obowiązki w wojsku obcym lub obcej organizacji wojskowej bez zgody polskiej władzy. Choć mowa tu tylko o obywatelu polskim podlegającym obowiązkowi wojskowemu, to zgodnie z art. 11 pkt 2 ustawy o obywatelstwie z 1920 r. obywatelstwo polskie tracili także obywatele polscy zwolnieni z obowiązku wojskowego lub nie podlegający temu obowiązkowi. Brak było podstaw do uznania, że przyjęcie obowiązków w wojsku obcym nie obejmowało wojskowej służby rezerwowej w obcym wojsku.

W skardze na powyższą decyzję S. K. podniósł, że wątpliwości budzi skuteczność powoływania się na naruszenie art. 7 i 77 KPA jako podstawy stwierdzenia nieważności decyzji. Ustawa o obywatelstwie z 1962 r. nie określa dokumentów, które należy złożyć wraz z wnioskiem o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego. Wojewoda dysponował dokumentami pozwalającymi mu na wydanie merytorycznej decyzji w sprawie i na stwierdzenie posiadania przez S. K. obywatelstwa polskiego. Dane z odpisu aktu urodzenia znajdowały potwierdzenie w innych dowodach (data urodzenia). Z aktu urodzenia wynika też, że w chwili urodzenia jego rodzice mieli miejsce zamieszkania również w tej miejscowości. Zgodnie z art. 2 ustawy o obywatelstwie z 1920 r. prawo obywatelstwa polskiego służyło każdej osobie, która w chwili jej wejścia w życie była osiedlona na obszarze Państwa Polskiego. Biorąc pod uwagę zbieżność czasową urodzenia się wnioskodawcy i zamieszkiwania jego rodziców na terytorium, które weszło w skład Państwa Polskiego z chwilą wejścia w życie ustawy o obywatelstwie z 1920 r. należy uznać, iż zebrany materiał dowodowy dawał podstawę do uznania, że wnioskodawca nabył i posiadał polskie obywatelstwo.

Skarżący wskazał, że okoliczności wynikające z przytoczonych przez niego informacji i dokumentów znalazły potwierdzenie w karcie informacyjnej z Żydowskiego Instytutu Historycznego o osobach ocalałych. Karty te były sporządzane wyłącznie dla obywateli polskich ocalałych z holocaustu i miały znaczenie ewidencyjne. Okoliczność podpisania karty miała znaczenie drugorzędne. W świetle innych dowodów w sprawie trudno jest uznać odnalezioną kartę ewidencyjną wytworzoną w 1946 r. za niewiarygodną i nie dotyczącą wnioskodawcy. Minister nie przeprowadził żadnych czynności celem weryfikacji informacji i dokumentów załączonych do wniosku, co mogłoby ewentualnie dopiero uzasadniać podważenie ostatecznej decyzji w razie ustalenia istnienia wady kwalifikowanej. Ponadto skarżący zakwestionował wykładnię art. 11 pkt 2 ustawy o obywatelstwie z 1920 r. wskazując, że wyłącznie wstąpienie do czynnej służby wojskowej w państwie obcym powodowało utratę obywatelstwa polskiego. Podleganie służbie wojskowej bądź też zapisanie do rejestrów wojskowych nie jest jednoznaczne ze wstąpieniem bądź też przyjęciem określonych obowiązków wojskowych. Ponadto przy dokonywaniu wykładni ww. przepisu nie można ograniczyć rozważań wyłącznie do przepisów krajowych, ponieważ przepisy obce mogą przewidywać rodzaje służby wojskowej oraz tryby jej podjęcia nieznane prawu polskiemu. W skardze podkreślono także, że tylko dobrowolne wstąpienie obywatela polskiego do służby wojskowej w państwie obcym bez uzyskania zgody właściwych organów polskich powodowało skutek w postaci utraty przez niego obywatelstwa polskiego na podstawie ww. przepisu. Dokumenty natomiast, na które powołał się organ odwoławczy, nie stanowiły wystarczającej podstawy do przyjęcia, iż skarżący wstąpił do służby w Wojsku Izraela, ponieważ nie odnotowano żadnego rodzaju jego służby przed dniem 19 stycznia 1951 r., nie nadano mu tego stopnia wojskowego ani nie przydzielono jednostki. Skarżący podkreślił, że brak definicji i niejasność sformułowania "wstąpienie do służby wojskowej w obcym państwie", które dopuszcza możliwość rozbieżnej interpretacji, nie może być podstawą do przyjęcia rażącego naruszenia prawa przy stosowaniu omawianego przepisu.

Minister w odpowiedzi na skargę wniosł o jej oddalenie podtrzymując swoje stanowisko w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w uzasadnieniu przywołanego na wstępie wyroku wskazał, że zaskarżona decyzja nie narusza prawa. Zdaniem Sądu rację ma Minister stwierdzając, że pełnomocnik strony adw. Ł. P. w czasie postępowania prowadzonego przez Wojewodę nie był upoważniony do uwierzytelniania dokumentów. Taką możliwość profesjonalni pełnomocnicy uzyskali dopiero od dnia 1 stycznia 2010 r. z uwagi na dodanie art. 76a KPA przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów (Dz.U. Nr 216, poz. 1676). Wojewoda z rażącym naruszeniem art. 7 i art. 77 § 1 KPA potraktował więc przedłożone mu przez stronę kopie dokumentów jako dowody w sprawie mające znaczenie dla rozstrzygnięcia. Chodzi tu o kopie zaświadczenia o regularnej służbie wojskowej szeregowego S. K. w Siłach Obrony Izraela, certyfikatu obywatelstwa izraelskiego I. K. i izraelskiego wyciągu z rejestru ludności z ich tłumaczeniem na język polski oraz kopię paszportu izraelskiego I. K. Zasadnie również Minister zwrócił uwagę, że Wojewoda pominął zbadanie kwestii, czy zostały spełnione przez wnioskodawcę przesłanki utraty obywatelstwa polskiego. Znajdująca się bowiem w aktach sprawy kopia zaświadczenia o regularnej służbie wojskowej szeregowego S. K. w Siłach Obrony Izraela oraz informacja, że nabył on obywatelstwo izraelskie w dniu 14 sierp-

nia 1948 r. może wskazywać, iż utracił obywatelstwo polskie. Sąd podzielił przy tym wykładnię art. 11 pkt 2 ustawy o obywatelstwie z 1920 r. dokonaną przez Ministra.

Odnosząc się do zawartego w skardze zarzutu, że organ nie przeprowadził dowodu z zakresu prawa izraelskiego w zakresie norm prawnych obowiązujących co do poszczególnych rodzajów służby wojskowej i jej wykonywania Sąd podniósł, że przy dokonywaniu wykładni przesłanki wstąpienia do służby wojskowej w państwie obcym, o której mowa w art. 11 pkt 2 ustawy o obywatelstwie z 1920 r. ograniczyć się trzeba do przepisów prawa polskiego. Stanowisko takie zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 grudnia 2007 r. (II OSK 1783/06). Uzasadnione jest to tym, że jest to przesłanka utraty polskiej przynależności państwowej, a więc powinna być oceniana w świetle polskich uregulowań dotyczących służby wojskowej. W świetle powyższej wykładni art. 11 pkt 2 ustawy o obywatelstwie z 1920 r. należało w niniejszej sprawie po uzyskaniu oryginału lub prawidłowo uwierzytelnionego dokumentu wykazującego służbę wojskową uwzględnić w zależności od okresu służby przepisy ustawy o powszechnym obowiązku wojskowym z 1938 r. lub ustawy o powszechnym obowiązku wojskowym z dnia 4 lutego 1950 r. Obie powyższe ustawy uznawały służbę w rezerwie jako służbę wojskową.

Skargą kasacyjną I. K. zaskarżył powyższy wyrok w całości, zarzucając mu naruszenie:

1) art. 184 Konstytucji R.P. oraz art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) przez to, iż Sąd I instancji zaniechał dokonania kontroli zaskarżonej decyzji, pomimo wydania jej naruszeniem art. 6, 7, 16, 77, art. 138 § 2 i art. 156 § 1 pkt 2 KPA

2) art. 3 § 1 i 2, art. 141 § 4, art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c, art. 151, a także art. 135 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej: PostAdmU) ponieważ Sąd I instancji błędnie ustalił stan faktyczny w sprawie nie uwzględniając naruszenia wskazanych przepisów KPA i oddalił skargę na decyzję MSWiA zamiast uchylić tę decyzję z powodu rażącego naruszenia prawa,

3) art. 11 pkt 2 ustawy o obywatelstwie z 1920 r. przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe ich zastosowanie polegające na tym, że Sąd I instancji utożsamiał przymusowe zapisanie (zarejestrowanie) do sił rezerwy w Izraelu z wstąpieniem do służby wojskowej w państwie obcym pomimo tego, że brak było podstaw do przyjęcia, że ojciec skarżącego przyjął faktycznie określone obowiązki w obcym wojsku, a zwłaszcza, że uczynił to dobrowolnie.

Naruszenia te, zdaniem skarżącego, miały istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, gdyż w ich wyniku doszło do oddalenia skargi przez Sąd I instancji.

W związku z powyższym wniesiono o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku oraz zaskarżonej decyzji oraz o zasądzenie kosztów postępowania według przepisanych norm.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano, że Wojewoda Łódzki na podstawie obowiązującego w chwili wydania decyzji stanu prawnego i kierując się jednolitą wykładnią prawa w odniesieniu do art. 11 pkt 2 ustawy o obywatelstwie z 1920 r. prawidłowo zebrał i ocenił materiał dowodowy zarówno pod kątem nabycia jak i utraty przez skarżącego obywatelstwa polskiego. Skarżący wskazał, że organ administracji pozyskał kartę informacyjną Żydowskiego Instytutu Historycznego o osobach ocalałych, która potwierdzała okoliczności wskazywane przez wnioskodawcę. Karty te były sporządzane wyłącznie dla obywateli polskich ocalałych z holocaustu. Wskazuje ona na urodzenie i zamieszkiwanie skarżącego na terytorium Państwa Polskiego. Stąd zebrany materiał dowodowy dawał podstawę Wojewodzie do uznania w ramach swobodnej oceny dowodów, że skarżący nabył i posiadał obywatelstwo polskie. Nie było również powodów do uznania, że decyzja Wojewody zapadła niezgodnie z właściwością miejscową – z treści załączonych dokumentów i informacji wynikało, że ostatnim miejscem zamieszkania wnioskodawcy w Polsce była Łódź tj. miasto położone w obrębie właściwości miejscowej organu. Brak było również podstaw do uznania, że sposób procesowania Wojewody był na tyle rażący, aby wypaczał sens i prawidłowość decyzji.

Skarżący wskazał także, że Sąd niewłaściwie nie uwzględnił zarzutu, że Minister nie przeprowadził jakichkolwiek czynności we własnym zakresie w ramach postępowania nadzwyczajnego celem weryfikacji informacji i dokumentów załączonych do wniosku, co mogłoby dopiero ewentualnie uzasadniać podważenie ostatecznej decyzji w razie ustalenia istnienia wady kwalifikowanej. Z treści uzasadnienia wyroku wynika, że Sąd również dokonał, niedopuszczalnej w świetle art. 16 KPA, ponownej oceny zebranego w sprawie zakończonej ostateczną decyzją materiału dowodowego.

Skarżący zakwestionował również przyjętą przez Sąd za organem naczelnym wykładnię art. 11 pkt 2 ustawy o obywatelstwie z 1920 r. podtrzymując swoje stanowisko w tej sprawie zawarte w skardze. Podkreślił on przy tym, że brak definicji legalnej i niejasność sformułowania "wstąpienie do służby wojskowej w państwie obcym" nie może być podstawą do przyjęcia rażącego naruszenia prawa przy stosowaniu powyższego przepisu.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy.

Naczelny Sąd Administracyjny, stosownie do art. 183 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej.

Zarzuty skargi, w oparciu o przytoczone w jej podstawach przepisy, sprowadzają się do zakwestionowania ustaleń Sądu I instancji, że przy wydawaniu decyzji przez Wojewodę Łódzkiego z dnia (...) lipca 2007 r. stwierdzającej posiadanie przez skarżącego obywatelstwa polskiego doszło do rażącego naruszenia prawa, które uzasadnia stwierdzenie nieważności wymienionej decyzji Wojewody Łódzkiego.

Zarzuty w tym zakresie zasługują na uwzględnienie.

System weryfikacji decyzji na drodze administracyjnej oparty jest na zasadzie niekonkurencyjności, tzn. że poszczególne tryby nadzwyczajne mają na celu usunięcie tylko określonego rodzaju wadliwości decyzji i nie mogą być stosowane zamiennie. Stwierdzenie nieważności jest instytucją procesową stwarzającą prawną możliwość eliminacji z obrotu prawnego decyzji dotkniętych wadami materialnoprawnymi, a zatem wadami wyliczonymi w art. 156 § 1 KPA. Stwierdzenie nieważności decyzji oznacza, iż weryfikowana decyzja jest dotknięta ciężką wadliwością od chwili jej wydania (skutek *ex tunc*). Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności jest samodzielnym postępowaniem administracyjnym, którego istotą winno być ustalenie, czy dana decyzja dotknięta została jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 KPA, a nie ponowne rozpoznanie sprawy co do istoty, jak w postępowaniu odwoławczym, (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 22 maja 1987 r., IV SA 1062/86, ONSA 1987 r. Nr 1, poz. 35 i z dnia 28 maja 1985 r., I SA 89/85, GAP 1987, nr 23, s. 43). Przepis art. 156 § 1 pkt 2 KPA stanowi, iż przesłanką stwierdzenia nieważności jest wydanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Jak wynika z utrwalonych poglądów w judykaturze "rażące naruszenie prawa" stanowi kwalifikowaną formę "naruszenia prawa". Utożsamianie tego pojęcia z każdym "naruszeniem prawa" nie jest słuszne. Naruszenie przepisów postępowania lub prawa materialnego, mające istotny wpływ na wynik sprawy, nie może być podstawą stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej w postępowaniu prowadzonym w trybie nadzoru, jeżeli nie nosi cech rażącego naruszenia prawa. Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 KPA naruszenie prawa tylko wtedy powoduje nieważność decyzji, gdy ma charakter rażący. A więc dla uznania, że wystąpiło owo kwalifikowane "naruszenie prawa", konieczne jest stwierdzenie i wykazanie, iż miało ono charakter rażący.

Do powstania zatem przypadków rażącego naruszenia prawa może dojść w wyniku naruszenia norm prawa materialnego i procesowego, które powodują, że treść orzeczenia została ustalona nienależycie. Są to naruszenia bezpośrednio godzące w orzeczenie, nie natomiast naruszenia przepisów, które mogłyby (lecz nie musiały) mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Należy podkreślić, że dla uznania, iż orzeczenie wydane zostało z "rażącym naruszeniem prawa" rolę kryterium spełnia bezsporna sprzeczność treści rozstrzygnięcia z obowiązującym porządkiem prawnym. Inaczej mówiąc, istnieje rozbieżność między treścią, jaką weryfikowane orzeczenie otrzymało, a treścią, jaką powinno było otrzymać. Kryterium nie stanowi natomiast rozmiar owej rozbieżności (por. E. Śladkowska, Wydanie decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Samorząd Terytorialny nr 11 z 2006 r., str. 68 i 69).

W tej sytuacji, w odniesieniu do norm regulujących postępowanie administracyjne, naruszenie tylko niektórych norm pociąga za sobą sankcję nieważności orzeczenia, tzn. tylko takich, których naruszenie bezpośrednio godzi w orzeczenie, nie natomiast naruszenie przepisów, których naruszenie może, lecz nie musi mieć wpływu na rozstrzygnięcie.

Dotknięte bowiem sankcją nieważności jest takie orzeczenie (decyzja, postanowienie), którego skutki prawne – z uwagi na stwierdzone rażące naruszenie prawa – nie mogą być zaakceptowane przez prawo. Na tle prawa procesowego naruszenie takie musi być na tyle oczywiste (rażące), że wydane orzeczenie przy takim naruszeniu przepisu postępowania, nie może się ostać w obrocie prawnym. Sankcję nieważności powoduje zatem np. naruszenie norm procesowych regulujących zdolność prawną organu administrującego do podjęcia czynności procesowej (art. 156 § 1 pkt 1 KPA). Natomiast poważne naruszenie pozostałych norm prawa procesowego generalnie skutkuje sankcją wzruszalności w trybie wznowienia postępowania, np. oparcie na dowodach, które okazały się fałszywe, wydanie decyzji przez pracownika lub organ, który podlegał wyłączeniu stosownie do art. 24, 25 i 27 KPA, lub gdy strona nie z własnej winy nie brała udziału w postępowaniu, albo gdy ujawnią się istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji nieznanie organowi, który wydał decyzję (por. wyrok NSA z dnia 29 września 2011 r. sygn. akt I FSK 1400/10).

Podkreślenia wymaga, że w badanej sprawie organ nadzoru rażące naruszenie prawa wiąże z zakwestionowaniem poprawności przeprowadzonego przez Wojewodę Łódzkiego postępowania dowodowego co do przesłanek posiadania przez wnioskodawcę obywatelstwa polskiego, przede wszystkim poprzez przyjęcie jako dowodów kopii dokumentów oraz po-

minięcie ustalenia, czy zostały spełnione przez wnioskodawcę przesłanki utraty obywatelstwa polskiego, przy czym pominięcie ustalenia utraty obywatelstwa wywodzi ze znajdującej się w aktach administracyjnych kopii zaświadczenia o służbie wojskowej wnioskodawcy. Minister wskazuje przy tym na rażące naruszenie art. 7 KPA- ustanawiającego zasadę ogólną prawdy obiektywnej, z której wynika obowiązek organu podejmowania wszelkich niezbędnych kroków do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz art. 77 § 1 KPA – nakładającego na organ obowiązek zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Dokonuje przy tym, niedopuszczalnej w postępowaniu nieważnościowym, ponownej oceny materiału dowodowego sprawy.

Trafnie zarzuca skarżący, że skuteczność powoływania się na naruszenie art. 7 i 77 KPA jako podstawy stwierdzenia nieważności decyzji budzi poważne wątpliwości, szczególnie w sytuacji, gdy ustawa o obywatelstwie z 1962 r. nie określa dokumentów, które należy złożyć wraz z wnioskiem o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego, a organ przeprowadził postępowanie wyjaśniające. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie można uznać, aby ewentualne uchybienie procesowe, jakim jest np. dokonanie ustaleń faktycznych m. innymi na podstawie kserokopii dokumentów potwierdzonych za zgodność z oryginałem przez pełnomocnika strony będącego radcą prawnym przed dniem 1 stycznia 2010 r., mogło być zaliczone do tak oczywistych (rażących) naruszeń przepisów postępowania, które może być uznane za rażące naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 KPA. Tym bardziej, że jak podkreślono wyżej - nawet tak istotne uchybienia przepisów postępowania przy wydawaniu orzeczenia jak określone w art. 145 § 1 KPA - nie skutkują sankcją nieważności decyzji.

Dokonując oceny, czy Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji miał podstawy do przyjęcia, iż decyzja Wojewody Łódzkiego stwierdzająca posiadanie obywatelstwa polskiego przez skarżącego rażąco narusza art. 7 i 77 KPA, Sąd pierwszej instancji błędnie uznał, że postępowanie wyjaśniające zostało przeprowadzone z rażącym naruszeniem powołanych przez organ nadzoru przepisów. Jakkolwiek, należy zgodzić się z ustaleniami Ministra, że Wojewoda nie zebrał materiału w sposób wyczerpujący, to jednak nie można zakwalifikować tego naruszenia jako rażącego naruszenia art. 7 i 77 KPA. Należy bowiem mieć na uwadze, iż organ przeprowadził postępowanie wyjaśniające i ustalił okoliczności mające znaczenie dla oceny, czy skarżący nabył i posiada obywatelstwo polskie. Jak wskazano wyżej zaliczenie w poczet materiału dowodowego sprawy kserokopii dokumentów potwierdzonych za zgodność z oryginałem przez pełnomocnika wnioskodawcy będącego radcą prawnym przed datą wejścia w życie przepisu art. 76a KPA w żadnym wypadku nie może być uznane za rażące naruszenie przepisów art. 7 i 77 KPA skutkujące stwierdzeniem nieważności decyzji. Wskazać należy, że dokumenty są jednym ze środków dowodowych, przy czym w postępowaniu administracyjnym moc dowodową posiadają nie tylko oryginalne dokumenty, ale również ich uwierzytelnione odpisy. Uwierzytelnieniem jest umieszczenie na odpisie lub kserokopii dokumentu oświadczenia zaopatrzonego podpisem, zawierającego stwierdzenie jego zgodności z oryginałem (wyrok NSA z 9 sierpnia 2006 r. sygn. akt I OSK 1112/05). Niewątpliwie podmiotem uprawnionym do uwierzytelniania dokumentów urzędowych jest organ, który dokumenty te wytworzył. Natomiast podmiotem uprawnionym do potwierdzenia za zgodność z oryginałem odpisu, wyciągu lub kopii każdego okazanego dokumentu jest notariusz działający jako osoba zaufania publicznego (art. 2 § 1, art. 98 ustawy Prawo o notariacie) oraz od dnia 1 stycznia 2010 r. występujący w sprawie pełnomocnik strony będący adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym (art. 76a KPA). Nieuwierzytelniona kserokopia dokumentu urzędowego nie może korzystać z mocy dowodowej oryginału dokumentu (wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 marca 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 84/07, wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2005 r. sygn. akt I SA/Wa 203/04, uchwała SN z dnia 29 marca 1994 r. sygn. akt III CZP 37/94, wyrok NSA z dnia 21 września 1999 r. sygn. akt III SA 7375/98). Niewłaściwe byłoby jednak wnioskowanie, że kserokopia dokumentu urzędowego nie może być środkiem dowodowym w postępowaniu administracyjnym. Różnica w mocy dowodowej polega na tym, że kserokopia właściwie uwierzytelniona korzysta z mocy dokumentu oryginalnego, natomiast brak właściwego uwierzytelnienia powoduje, że taki dokument musi być oceniany w świetle całego materiału dowodowego (por. wyrok NSA z dnia 6 października 2010 r. sygn. akt. II OSK 1508/09).

Nietrafne jest także stanowisko Sądu I instancji wskazujące na konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego odnośnie przesłanki utraty przez wnioskodawcę obywatelstwa polskiego na podstawie przepisu art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego w związku z obecnie przyjmowaną wykładnią tego przepisu. Przede wszystkim stwierdzić należy, że sprawa była badana w postępowaniu nieważnościowym, a naruszenie art. 11 ust. 2 ww. ustawy nie stanowiło podstawy stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Łódzkiego, stąd wywody Ministra i Sądu I instancji odnośnie obecnie dominującej wykładni art. 11 ust. 2 ustawy wykraczają poza przedmiot rozstrzygnięcia. W ramach postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji, gdy podstawą stwierdzenia nieważności decyzji jest przepis art. 156 § 1 pkt 2 KPA, ocena kwestionowanej decyzji powinna być dokonana jedynie pod kątem kwalifikowanej niezgodności z prawem, a zatem w niniejszej sprawie pod kątem oceny, czy decyzja wydana została z rażącym naruszeniem art. 7 i 77 KPA, bo tylko te przepisy uznano za rażąco naruszone.

Niezależnie od powyższego podkreślenia wymaga, że Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 16 czerwca 2011 r. sygn. akt II OSK 1155/10 uznał, że przepis art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego jest przepisem budzącym wątpliwości interpretacyjne. W przypadku zatem, gdy ta norma prawna wymaga wykładni, przyjęcie przez organ jednej z możliwych wykładni przepisu art. 11 ust. 2 ustawy z 1920 r. nie może być uznane za rażące naruszenie prawa. Naczelny Sąd Administracyjny w powołanym wyroku II OSK 1155/10 podkreślił także, że rozważając, czy istnieje podstawa do stwierdzenia nieważności niezgodnej z prawem decyzji potwierdzającej posiadanie obywatelstwa polskiego, nie można całkowicie pominąć przedmiotu tej decyzji oraz skutków, jakie wywoła wyeliminowanie jej z obrotu prawnego. Stosunek prawny obywatelstwa polskiego podlega szerokiej ochronie konstytucyjnej, dlatego stwierdzenie nieważności decyzji, którą stwierdzono posiadanie obywatelstwa polskiego na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 KPA może nastąpić jedynie w przypadku, gdy nie ma najmniejszych wątpliwości, że decyzja ta narusza prawo w sposób rażący. Naczelny Sąd Administracyjny, w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w pełni podziela to stanowisko i argumenty przytoczone na jego uzasadnienie we wskazanym wyroku.

W konkluzji stwierdzić należy, że w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, brak było podstaw do uznania, że przy wydawaniu przez Wojewodę Łódzkiego decyzji z dnia (...) lipca 2007 r. stwierdzającej, że C.-S. K. (I. K.) posiada obywatelstwo polskie doszło do rażącego naruszenia przepisów art. 7 i 77 KPA. W związku z powyższym zasadny jest zarzut skargi kasacyjnej naruszenia przez Sąd I instancji art. 16 i art. 156 § 1 pkt 2 KPA poprzez przyjęcie, że istnieją podstawy do stwierdzenia nieważności wskazanej decyzji Wojewody Łódzkiego jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa.

W odniesieniu do pozostałych zarzutów skargi kasacyjnej wskazać należy, iż wbrew stanowisku strony skarżącej, Sąd I instancji nie dopuścił się w rozpoznawanej sprawie naruszenia art. 184 Konstytucji oraz art. 1 § 1 i 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Oba powołane w skardze przepisy zawierają normy o charakterze ustrojowym, które określają funkcję sądów administracyjnych polegającą na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, która dokonywana jest pod względem zgodności z prawem. Zarzut naruszenia powołanych przepisów mógłby stanowić podstawę skargi kasacyjnej, gdyby sąd administracyjny rozpoznał skargę z uwzględnieniem innych kryteriów aniżeli zgodność z prawem, co jednak nie miało miejsca. Błędne przyjęcie przez Sąd I instancji, iż zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Łódzkiego z (...) lipca 2007 r. r. nie łączyło się również z naruszeniem art. 3 § 1 i 2, art. 141 § 4 i art. 135 PostAdmU.

Mając na uwadze powyższe, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 188 PostAdmU uchylił zaskarżony wyrok i rozpoznał skargę. Ze wskazanych powyżej względów Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zaskarżona decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z (...) marca 2010 r. oraz poprzedzająca ją decyzja z (...) marca 2010 r. zostały wydane z naruszeniem art. 156 § 1 pkt 2 KPA w zw. z art. 7 i art. 77 § 1 KPA i art. 16 KPA, co uzasadnia ich uchylenie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a PostAdmU w zw. z art. 135 PostAdmU.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 203 pkt 1 PostAdmU i art. 200 PostAdmU