

II SA/Ka 1700/98 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Katowicach

Opublikowano: www.nsa.gov.pl, LEX nr 655224

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Katowicach

z dnia 27 kwietnia 2000 r.

II SA/Ka 1700/98

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Sędziowie: Piętka Henryk (przewodniczący, sprawozdawca), Kiermaszek Leszek, Mikusiński Adam.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w sprawie ze skargi Reginy M. na decyzję Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych w Warszawie z dnia 21 lipca 1998 r. (...) w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia pieniężnego za pracę przymusową - uchyla zaskarżoną decyzję.

Uzasadnienie faktyczne

Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych decyzją (...) z dnia 21 lipca 1998 r. po rozpoznaniu wniosku pani Reginy M. o ponowne rozpoznanie sprawy o przyznanie jej uprawnienia do świadczenia pieniężnego przewidzianego w ustawie z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR (Dz. U. Nr 87 poz. 395/ - utrzymał w mocy własną decyzję z dnia 25 lutego 1998 r., którą odmówiono wnioskodawczyni przyznania jej uprawnienia do świadczenia pieniężnego przewidzianego powołaną wyżej ustawą. Z uzasadnienia wydanej w trybie art. 127 par. 3 i art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. decyzji tego organu wynika, że decyzją z dnia 25 lutego 1998 r. odmówiono wnioskodawczyni przyznania jej wynikających z powołanej ustawy uprawnień "ponieważ zgodnie z art. 1 ust. 1 powyższej ustawy świadczenie przysługuje osobom, które w okresie podlegania represjom były obywatelami polskimi". Z zebranego natomiast w sprawie materiału dowodowego wynika, iż wnioskodawczyni nabyła obywatelstwo polskie dopiero "po listopadzie 1947 r."

We wniesionej od tej decyzji do Naczelnego Sądu Administracyjnego skardze - skarżąca domagała się uchylecia decyzji tego organu i zasądzenie kosztów. Z zarzutów skargi wynika, że zaprezentowany w zaskarżonej decyzji pogląd, wyrażony również w decyzji pierwszej z dnia 25 lutego 1998 r. przyjmujący ogólnikowo, że z zebranego w sprawie materiału dowodowego wynika, iż skarżąca nabyła obywatelstwo polskie dopiero po listopadzie 1947 r., jest ustaleniem całkowicie dowolnym, nie uzasadnionym żadnymi okolicznościami potwierdzającymi taki punkt widzenia. Niezależnie od tego rodzaju wadliwości zaskarżonej decyzji, decyzja ta nie odpowiada "elementarnym" wymaganiom określonym w art. 107

k.p.a.

Poza sporem jest nadto zdaniem skarżącej, że podlegała ona represjom polegającym na deportacji, o której mowa w art. 2 pkt 2 lit. "b" przedmiotowej ustawy. Spełniła ona zatem również pozostałe przesłanki określone w jej art. 1 ust. 1. Sam zaś fakt nabycia przez skarżącą obywatelstwa polskiego w chwili jej urodzenia nie winien budzić żadnych wątpliwości. 2 art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. RP nr 7 poz. 44/ obowiązującej, aż do jej uchylecia ustawą z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4 poz. 25 ze zm.) wynikało, że z chwilą ogłoszenia ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. prawo obywatelstwa polskiego służyło każdej osobie, która urodziła się na obszarze Państwa Polskiego, o ile nie służyło jej obywatelstwo innego państwa. Poza sporem jest jak to dalej wynika z wywodów skargi, że miejscowość K., w której urodziła się skarżąca-znajdowała się na terenie Państwa Polskiego, jak też fakt, że skarżąca nie była obywatelem innego państwa. Na tle tych faktów, w rozważaniach skarżącej mających podważyć trafność stanowiska orzekającego w sprawie organu, zrodziło się pytanie, czy mogło dojść do utraty posiadanego przez skarżącą obywatelstwa polskiego, wskutek wybuchu działań wojennych i zajęcia i wcielenia terytorium, na którym zamieszkiwała - w granice Rzeszy Niemieckiej. Przecząc takim uogólnieniom okoliczności istotnych dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy, skarżąca wskazała na brak zarówno niezbędnych ustaleń jak i powołania stosownej podstawy prawnej - usprawiedliwiającej przyjęcie przez orzekający w sprawie organu, że skarżąca nabyła obywatelstwo polskie dopiero po "listopadzie 1947 r."

Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych nie nawiązując do wywodów prawnych zawartych w skardze stwierdził w odpowiedzi na skargę, że żądanie przyznania skarżącej uprawnienia do świadczenia pieniężnego - jest bezzasadne i że fakt zmiany obywatelstwa skarżącej jak to wynika z jej pism z dat 4 sierpnia 1997 r. i z 18 stycznia 1998 r. miał miejsce w okresie II wojny światowej.

Zmianę tą potwierdza również przedstawiony przez skarżącą wyciąg z listy transportowo-przewozowej, w którym w rubryce "narodowość" oraz "uwagi" wpisano: III grupa VD (...). Powyższy wyciąg wskazuje zdaniem orzekającego w sprawie organu, iż to właśnie zmiana obywatelstwa przez skarżącą była przyczyną wywiezienia jej w głąb ZSRR.

Zaprezentowane w tym piśmie procesowym stanowisko, mające uzasadnić trafność podjętej w sprawie decyzji, uzasadnił organ orzekający również stwierdzeniem, że chociaż mimo podjętych prób nie ustalił dokładnej daty powrotu przez skarżącą do obywatelstwa polskiego, to jednak mając przedstawione w odpowiedzi na skargę okoliczności na uwadze, należy stwierdzić, iż zmiana ta "musiała" nastąpić nie wcześniej niż po powrocie skarżącej do Polski. Tezę tą zdaje się potwierdzać zdaniem orzekającego organu sama skarżąca w swoim piśmie z dnia 18 stycznia 1998 r. Skoro zatem zgodnie z art. 1 ust. 1 omawianej ustawy - świadczenie pieniężne (...) przysługuje osobom, które w okresie podlegania represjom określonym w ustawie były obywatelami polskimi - Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych wniósł o oddalenie skargi.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny mając na uwadze stanowiska przedstawione przez obydwie strony - rozważył co następuje: Zgodnie z wynikającą z art. 6 Kodeksu postępowania

administracyjnego zasadą praworządności, stanowiącą o tym, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, organy te zobowiązane są nie tylko do działania na podstawie ustaw i wydanych w oparciu o te ustawy przepisów wykonawczych, ale zobowiązane są również ustalić obowiązujące dla danej sprawy normy prawne i sposób ich rozumienia. Chodzi w pierwszym etapie postępowania administracyjnego o ocenę tego czy mająca mieć zastosowanie norma prawna występuje w takiej postaci, że jej bezpośrednie rozumienie wystarczy organowi dla potrzeb rozstrzygnięcia sprawy. Niedopuszczalna bowiem jest interpretacja normy prawnej w oderwaniu od kontekstu całej ustawy, jak i całego systemu prawa. Interpretacja zatem normy prawnej musi uwzględniać zarówno tekst prawa jak i społeczny sens jego wydania /Patrz: B. Adamiak, J. Borkowski: Kodeks postępowania administracyjnego Wyd. C.H.Beck Warszawa 1996 r. str. 42-44/. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 24 czerwca 1993 r. III ARN 33/93 /Państwo i Prawo 1994 nr 9 str. 111 z glosą M. Wierzbowskiego/ przyjął, że: W razie wątpliwości co do rozumienia konkretnego przepisu prawa, należy stosować taką jego wykładnię, która najbardziej odpowiada zasadom wyrażonym w Konstytucji.

Bezspornym na tle zebranego w aktach materiału dowodowego winno być, że skarżąca Regina M. urodzona w dniu 22 września 1928 r. w miejscowości K. w województwie P., została zatrzymana na ulicy w P., skąd czasowo umieszczona została w miejscowości Szwibus a w dniu 9 marca 1945 r. przymusowo wraz z innymi osobami "załadowana" została do pociągu towarowego, który w dniu 12 kwietnia 1945 r. dotarł na miejsce przeznaczenia. W okresie od tej daty do listopada 1947 r. przebywała skarżąca na deportacji w Nowej Berezówce na Uralu, nie mając w chwili deportacji w marcu 1945 r. ukończonych 17 lat. Z znajdującego się w aktach "odpisu wierzytelnego" (...) z dnia 21 września 1951 r. wynika, że skarżąca - posiada obywatelstwo polskie na podstawie art. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4 poz. 25/.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności uznał Naczelny Sąd Administracyjny zarzuty skargi za zasadne. Przede wszystkim jednak z urzędu zwrócić należy uwagę na zawarte w lakonicznym uzasadnieniu decyzji /stanowczo nie odpowiadającym wymogom z art. 107 par. 3 k.p.a./ zdanie pierwsze stwierdzające, że wniosek "o ponowne rozpatrzenie sprawy" nie zasługuje na uwzględnienie. Przyjmując, że intencją tego sformułowania była odmowa przyznania uprawnienia do przewidzianych w powołanej w motywach tej decyzji - ustawy z dnia 31 maja 1996 r. świadczeń pieniężnych, zwrócić należy uwagę na wynikające z art. 127 par. 3 k.p.a. uprawnienie strony do żądania ponownego rozpoznania sprawy. Zawarte w tego rodzaju wniosku żądanie strony niezadowolonej z wydanej przez organ naczelny decyzji, jest stosownie do art. 61 par. 3 k.p.a. wszczęciem postępowania o ponowne rozpoznanie sprawy. Jest to zatem quasi środek zaskarżenia, który różni się od odwołania jedynie tym, że tryb jego rozpoznania nie ma cech względnej dewolutywności, gdyż wniosek ten "jest" rozpatrywany przez organ, który wydał zaskarżoną decyzję i w trybie tego quasi postępowania odwoławczego - zawarte we wniosku merytoryczne żądanie może być uwzględnione lub też wydana poprzednia decyzja oddalająca żądanie wniosku stosownie do mających w sprawie zastosowanie przepisów dotyczących odwołań od decyzji może być utrzymana w mocy. Z nieco obszerniejszych od motywów zaskarżonej decyzji wywodów odpowiedzi na skargę - pozwalających bardziej poznać przyczyny nie uwzględnienia wniosku skarżącej wynika, iż

przyczyną wywiezienia skarżącej w głąb byłego ZSRR była zmiana jej obywatelstwa co potwierdza zdaniem orzekającego organu przedstawiony przez skarżącą wyciąg z listy transportowo-przewozowej, w którym w rubryce "narodowość" oraz "uwagi" wpisano: III grupa VD (...), co oznacza "III listę Volks Deutsch". Zmiana zatem na obywatelstwo polskie musiała zdaniem tego organu nastąpić nie wcześniej niż po powrocie skarżącej do Polski co równoznaczne jest z tym, że w okresie podlegania represjom określonym w ustawie skarżąca nie była obywatelką polską.

Ustawa z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. RP nr 7 poz. 44/ w art. 4 pkt 1 stanowiła, że obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie. Z stanowiącego natomiast o utracie obywatelstwa art. 11 pkt 1 tej ustawy wynika, że utrata obywatelstwa polskiego następuje: przez nabycie obcego obywatelstwa.

Skarżąca w chwili deportacji miała ukończonych 16 lat i sześć miesięcy. Była zatem osobą małoletnią. Brak jest w sprawie jednoznacznych ustaleń odnośnie tego czy i kiedy oraz w jakich okolicznościach rodzice skarżącej przyjęli wspomnianą wyżej "Volklistę 3". W państwie prawa budzić musi sprzeciw przyjęcie by osoba małoletnia w przypadku hipotetycznego założenia nabycia przez jej rodziców w czasie okupacji = obywatelstwa niemieckiego, ponosić miała skutki reżimu prawnego obowiązującego na terenie okupowanej Polski.

Ustawodawca już w ustawie z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4 poz. 25/ w art. 4 określił, kto nie jest obywatelem polskim. W myśl tego przepisu nie była nią osoba, która będąc w dniu 31 sierpnia 1939 r. obywatelem polskim mieszkała stale za granicą i 1/ nabyła zgodnie z umową międzynarodową obywatelstwo innego państwa albo 2/ była narodowości rosyjskiej, białoruskiej, ukraińskiej, litewskiej, łotewskiej lub estońskiej albo 3/ była narodowości niemieckiej, chyba że małżonek jej miał obywatelstwo polskie i zamieszkiwał w Polsce.

Skarżąca żadnym z tych kryteriów nie odpowiadała. Godnym uwagi przy lekturze cytowanego przepisu jest jego pkt 2. Wynika z niego, że o utracie obywatelstwa polskiego decydowała nie narodowość narzucona ale rzeczywista, podobnie jak w pkt 3, jeżeli osoba mająca obywatelstwo polskie narodowości niemieckiej, nie posiadała małżonka zamieszkałego w Polsce i mającego polskie obywatelstwo.

Ustawa z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie polskim obowiązywała do chwili wejścia w życie ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. Obowiązywały zatem do tego czasu przepisy jej art. 11 i art. 12.

Bezspornym jest, że skarżąca jako osoba małoletnia w okresie okupacji nie zrzekła się obywatelstwa polskiego, przez oświadczenie o przyjęciu III grupy "VD". O utracie jej obywatelstwa polskiego nie rozstrzygnął również Minister Spraw Wewnętrznych jak wymagał tego art. 12 omawianej ustawy. Stąd też zawarte w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim postanowienie - stanowiące, że: "Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy są obywatelami polskimi osoby, które: 1/ posiadają obywatelstwo polskie na podstawie dotychczasowych przepisów", rozumieć należy w taki sposób, że osoby, wobec których Minister Spraw Wewnętrznych nie orzekł w powołanym wyżej trybie o utracie obywatelstwa, posiadają obywatelstwo polskie z dniem wejścia w życie ustawy z 8 stycznia 1951 r. na podstawie dotychczasowych przepisów.

W świetle przedstawionego stanu prawnego niezrozumiałe jest całkowicie dowolnie zaprezentowane stanowisko orzekającego w sprawie organu, przyjmujące, że skarżąca nabyła obywatelstwo polskie dopiero po listopadzie 1947 r. Zwrócić należy nadto uwagę na fakt, że w dotyczących tego zagadnienia motywach, gdyby takie znalazły wyraz w zaskarżonej decyzji, winna być przeprowadzona analiza stanu prawnego dotycząca ewentualnej utraty obywatelstwa polskiego lub zachowania tego przymiotu chociażby w aspekcie małoletniości skarżącej w okresie przyjętej rzekomo przez nią czy narzuconej III grupy "VD".

Mając na uwadze powyższe uchybienia orzekającego w sprawie organu dotyczące zarówno prawa materialnego jak i procesowego, na mocy art. 22 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74 poz. 368/ należało zaskarżoną decyzję uchylić.

Rozpoznając ponownie wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, weźmie orzekający w sprawie organ pod uwagę - przedstawioną wyżej wykładnię mających w sprawie zastosowanie przepisów prawa i rozważy merytoryczną zasadność wniosku o przyznanie skarżącej dochodzonego przez nią świadczenia pieniężnego znajdującego swoje oparcie w ustawie z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR (Dz. U. Nr 87 poz. 395/.