

I OSK 1370/17 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 2650583

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 21 marca 2019 r.

I OSK 1370/17

Status:

orzeczenie prawomocne

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Marek Stojanowski.

Sędziowie: NSA Jan Paweł Tarno (spr.), del. WSA Jolanta Górka.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 21 marca 2019 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 stycznia 2017 r. sygn. akt I SA/Wa 1284/16 w sprawie ze skargi S. M. na decyzję Ministra Skarbu Państwa z dnia (...) czerwca 2016 r. nr (...) w przedmiocie odmowy przyznania rekompensaty za mienie pozostawione poza granicami RP

1. uchyla zaskarżony wyrok i oddala skargę;
2. zasądza od S. M. na rzecz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji kwotę 340 (trzysta czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 25 stycznia 2017 r., I SA/Wa 1284/16 sprawy ze skargi S. M. na decyzję Ministra Skarbu Państwa z (...) czerwca 2016 r., nr (...) w przedmiocie odmowy przyznania rekompensaty za mienie pozostawione poza granicami RP uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Wojewody Śląskiego z (...) maja 2016 r., (...). W uzasadnieniu Sąd podniósł, że podstawę materialnoprawną zaskarżonej decyzji stanowią przepisy ustawy z 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1090, z późn. zm.), zwanej dalej "ustawą zabużańską" lub "ustawą z 8 lipca 2005 r.". Art. 1 ustawy zabużańskiej określa zasady realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP w wyniku wypędzenia z byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego opuszczenia w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. dokonanego na podstawie czterech umów wymienionych w ust. 1. Ust. 1a stanowi zaś, że prawo do rekompensaty przysługuje również osobom, które pozostawiły nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w związku z umową pomiędzy Rzeczpospolitą Polską z ZSRR o

zamianie odcinków terytoriów państwowych z 15 lutego 1951 r. Natomiast ust. 2 art. 1 stanowi, że przepisy ust. 1 stosuje się także do osób, które na skutek innych okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r., były zmuszone opuścić byłe terytorium RP. Z kolei art. 2 ustawy zabużańskiej stanowi, że prawo do rekompensaty przysługuje właścicielowi nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami RP, jeżeli spełnia on łącznie następujące wymogi:

1) był w dniu 1 września 1939 r. obywatelem polskim i miał miejsce zamieszkania na byłym terytorium RP w rozumieniu przepisów:

a) art. 3 ustawy z 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych wewnętrznych (Dz. U. Nr 101, poz. 580) lub

b) art. 24 k.p.c. (Dz. U. z 1932 r. Nr 112, poz. 934) lub

c) § 3-10 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 23 maja 1934 wydanego w porozumieniu z Ministrem Skarbu co do § 20, 21, 22, 24 ust. 3, § 49 ust. 1 i 2, § 55 i § 56 oraz z Ministrem Spraw Zagranicznych co do § 18 ust. 1 i 2, § 51 i § 55, o meldunkach i księgach ludności (Dz. U. Nr 54, poz. 489) oraz opuścił byłe terytorium RP z przyczyn, o których mowa w art. 1 lub z tych przyczyn nie mógł na nie powrócić;

2) posiada obywatelstwo polskie.

Z zaskarżonej decyzji wynika, iż zasadniczym powodem odmowy przyznania skarżącemu prawa do rekompensaty było uznanie, iż poprzednicy prawni skarżącego nie opuścili nieruchomości pozostawionej w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. oraz nie byli zmuszeni do opuszczenia tej nieruchomości bezpośrednio na skutek wybuchu tej wojny. W ocenie organów, w tej sprawie nie zaistniał przymus opuszczenia nieruchomości, a zamiar opuszczenia byłego terytorium RP nie wynikał z podjętych działań wojennych, lecz był pośrednim następstwem powojennych decyzji władz radzieckich związanych z osamotnieniem, wyobcowaniem i chęcią połączenia się z rodziną, która już od kilkunastu lat mieszkała w Polsce.

Powód opuszczenia byłego terytorium RP jest ustawową przesłanką uzyskania rekompensaty, co wynika wprost z art. 2 pkt 1 ustawy zabużańskiej. Ustawa stawia bowiem właścicielowi nieruchomości pozostawionych wymóg opuszczenia byłego terytorium RP z przyczyn wskazanych w art. 1. Z kolei, art. 1 ustawy mówi o wypędzeniu lub opuszczeniu tego terytorium na mocy układów wymienionych w ust. 1, czy umowy wskazanej w art. 1a ustawy, oraz na skutek innych okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r. Z tego wynika, iż w ust. 2 art. 1 ustawy przewidziano prawo do rekompensaty także z każdej innej przyczyny, aniżeli wymienionej w ust. 1, zmuszającej do opuszczenia byłego terytorium RP. Wśród tych innych przyczyn można znaleźć przyczyny najróżniejsze, ale ich wspólną cechą jest to, że uniemożliwiają one pozostanie na terenie byłego terytorium Rzeczypospolitej, zaś zmuszają do jego opuszczenia. Okoliczności te mają być jednak związane z wojną rozpoczętą w 1939 r.

Skutkiem wojny rozpoczętej w 1939 r. było zagarnięcie ziem Rzeczypospolitej przez Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich i różnego rodzaju represje na obywatelach polskich, datujące się od 1939 r., a trwające także po zakończeniu wojny. W ocenie Sądu, to na skutek tych represji związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r., obywatele polskich należało traktować jako "wypędzonych" lub "opuszczających" byłe terytorium RP na podstawie umów, wymienionych w art. 1 ust. 1, a także zmuszonych do opuszczenia tego terytorium na skutek

innych okoliczności, o czym jest mowa w ust. 2 art. 1 ustawy zabużańskiej. Inne rozumienie ust. 2 art. 1 tej ustawy dyskwalifikowałoby wiele osób, które opuściły byłe terytorium Rzeczypospolitej na skutek różnych okoliczności - obawa o życie, brak środków do życia, represje - już po zakończeniu wojny, nawet w wiele lat po niej. Z akt sprawy wynika i jest to okoliczność bezsporna, iż G. M. i W. M. nie opuścili byłego terytorium RP ani na mocy układów wymienionych w art. 1 ust. 1 ustawy zabużańskiej, ani umowy wskazanej w ust. 1a tej ustawy. Ich sytuację normuje zatem ust. 2 art. 1 ustawy zabużańskiej, który mówi o innych okolicznościach, na skutek których właściciel nieruchomości był zmuszony opuścić byłe terytorium RP. Spełnienie tej przesłanki wymaga wykazania, że obywatel polski był zmuszony opuścić ten teren na skutek okoliczności związanych z wojną.

W ocenie organu odwoławczego, w tej sprawie nie można mówić o wystąpieniu takiego przymusu. Przyjazd G. (G.) M. i W. M. na obecne tereny państwa polskiego nie był bowiem objęty akcją repatriacyjną, gdyż wiązał się z koniecznością uzyskania zaproszenia, indywidualnych zezwoleń władz polskich i radzieckich, wydaniem paszportu oraz wize wyjazdowej. Organ wskazał, iż w toku postępowania nie udowodniono, iż wobec poprzedników prawnych skarżących władze radzieckie stosowały przymus.

Analiza akt sprawy wskazuje, iż w toku przedmiotowego postępowania skarżący konsekwentnie podnosił, iż jego rodzice i on sam starali się w latach 1958 - 1959 o zezwolenie na wyjazd do Polski, ale tego zezwolenia nie uzyskali. W piśmie do Prezydenta RP z 21 sierpnia 2014 r. skarżący wskazywał, iż jego rodzice składali dokumenty, ale nie dostali zgody na wyjazd, bo ojciec był przeciwnikiem władzy ZSRR. Podnosił, że zezwolenie na wyjazd do Polski otrzymały tylko 3 polskie rodziny spośród 64 polskich rodzin mieszkających w tamtym czasie we wsi S. Na okoliczności te wskazywał skarżący również w pismach z 15 maja 2015 r. oraz z 20 października 2015 r. Również w odwołaniu od decyzji Wojewody Śląskiego z (...) maja 2016 r. skarżący wskazywał, iż jego rodzice starali się o wyjazd i składali dokumenty w latach 1958 - 1959 o uzyskanie zezwolenia na powrót do Polski. Jednakże, ojciec był wrogiem komunizmu i siedział 4 lata w więzieniu. Z tego powodu nie wypuszczono jego rodziców i jego samego z ZSRR. Pozwolenie na wyjazd uzyskał tylko brat C. M., który mieszkał daleko od wsi S. i repatriował się do Polski w 1958 r. Na te okoliczności skarżący powołał się również w skardze do Sądu.

W tych okolicznościach organy uznały, że poprzednicy prawni skarżącego nie opuścili nieruchomości pozostawionej w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. oraz nie byli zmuszeni do opuszczenia tej nieruchomości bezpośrednio na skutek wybuchu tej wojny, a ich przyjazd do Polski był pośrednim następstwem powojennych decyzji władz radzieckich związanych z osamotnieniem, wyobcowaniem i chęcią połączenia się z rodziną, która już od kilkunastu lat mieszkała w Polsce, co nie stanowi okoliczności wymienionych w art. 1 ust. 1 czy ust. 1a ustawy zabużańskiej. Jednakże, opisane okoliczności są właśnie, zdaniem Sądu, "innymi okolicznościami związanymi z wojną", o których mowa w ust. 2 art. 1 tej ustawy. Nie zawsze repatriacja następowała w sposób sformalizowany. Przemieszczenie się na terytorium RP mogło nastąpić w różnych formach, również w ramach tzw. łączenia rodzin. Przyczyna ta nie jest wprawdzie wymieniona w art. 1 ust. 1 czy ust. 1a ustawy, ale jest to właśnie okoliczność, o której mowa w ust. 2 art. 1 ustawy. Wszystkie umowy, te wskazane w art. 1 ustawy, czy też nie wymienione, które pozwoliły obywatelom polskim wyjechać w kierunku zachodnim, a nie być wywiezionym na wschód, były niewątpliwie pokłosiem wojny rozpoczętej w 1939 r., bowiem nie było żadnego innego faktu historycznego, który

spowodowałyby wypędzenie lub przymus opuszczenia mienia położonego poza obecną wschodnią granicą Rzeczypospolitej. Sytuacja poprzedników prawnych skarżącego obrazuje właśnie przypadek, o którym mowa w art. 1 ust. 2 ustawy. Na skutek wojny granice ich państwa, w którym zamieszkiwali przesunęły się na zachód, mienie zostało im odebrane przez państwo, które te tereny zajęło, a rodzina skarżącego i on sam doznali represji, co w rezultacie zmusiło ich do opuszczenia byłego terytorium Rzeczypospolitej, jak określa to ustawa (wyrok NSA z 15 maja 2013 r., I OSK 30/12).

Pojęcia "zmuszanie", którym posługuje się art. 1 ust. 2 ustawy zabużańskiej nie można sprowadzać tylko do wąsko rozumianych represji, czy prześladowań wobec właściciela nieruchomości. Pod pojęciem tym mogą zawierać się również inne okoliczności związane z udręczeniem fizycznym czy psychicznym, stosowanym nie tylko bezpośrednio wobec właściciela nieruchomości, lecz również pośrednio, przez stworzenie niekorzystnych dla niego i jego bliskich sytuacji życiowych i prawnych przez władze ZSRR (wyrok NSA z 30 października 2012 r., I OSK 1388/11). Podsumowując, przemieszczenie się poprzedników prawnych skarżącego na terytorium Polski, spowodowane wolą przebywania z osobami najbliższymi (synami), w tamtych uwarunkowaniach politycznych i prawnych było, w ocenie Sądu, formą przymusu, o którym mowa w art. 1 ust. 2 ustawy. Z tych przyczyn, Sąd uznał, iż zaskarżona decyzja wydana została z naruszeniem prawa materialnego, to jest z naruszeniem art. 1 ust. 2 ustawy z 8 lipca 2005 r., które to naruszenie miało wpływ na wynik sprawy.

Ponadto, Sąd uznał, iż kontrolowane rozstrzygnięcie zostało wydane z naruszeniem art. 7 i 77 § 1 k.p.a., a naruszenie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. W zaskarżonej decyzji wskazano bowiem, że z dokumentów znajdujących się w aktach sprawy można domniemywać, że G. (G.) M. i W. M. w chwili przybycia na obecne terytorium państwa polskiego posiadali obywatelstwo ZSRR. W ocenie organu, można to wywnioskować z załączonego do akt sprawy przy piśmie z 12 grudnia 2015 r. zaświadczenia Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych z 15 października 1990 r. W zaświadczeniu tym Wydział Paszportów przy Komendzie Wojewódzkiej Policji w K. zaświadczył, że S. M. w 1962 r. przybył na terytorium Polski jako obywatel ZSRR, a następnie uzyskał zezwolenie na stały pobyt w Polsce na statusie cudzoziemca. W kwietniu 1983 r. został uznany za obywatela polskiego decyzją Prezydenta Miasta w T. Zdaniem organu odwoławczego, można zatem stosując zasady podstaw logiki przyjąć, że jeżeli S. M. przybył na terytorium RP jako obywatel ZSRR, zapewne jego rodzice podzielili ten sam los.

Wprawdzie, przesłanka posiadania obywatelstwa polskiego jest jednym z wymogów otrzymania rekompensaty (art. 2 pkt 2 ustawy). Jednakże, ocena zaistnienia tej przesłanki - podobnie jak pozostałych przesłanek określonych w ustawie - nie może opierać się na domniemaniach. Ocena ta powinna być dokonana z zachowaniem standardów określonych zarówno w przepisach ustawy zabużańskiej jak również przepisach k.p.a. Dokonując tej oceny organ jest w szczególności obowiązany, zgodnie z art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a., do wyczerpującego i wszechstronnego ustalenia stanu faktycznego sprawy, co jednak nie miało miejsca w niniejszej sprawie. W ocenie Sądu, standardy te nie zostały zachowane w niniejszej sprawie.

Jak wskazano powyżej, zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy, koniecznym warunkiem potwierdzenia prawa do rekompensaty jest posiadanie obywatelstwa polskiego przez ubiegającego się o rekompensatę właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami

Rzeczypospolitej Polskiej. Przy czym, stosownie do treści art. 3 ust. 2, w przypadku śmierci właściciela nieruchomości pozostawionej poza granicami Państwa Polskiego, ubiegający się o rekompensatę spadkobiercy również muszą spełniać ten warunek. Przepisy te są jednoznaczne i nie wymagają interpretacji. Z kolei, art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy zabużańskiej nakazuje dołączyć do wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty dowody, które świadczą o posiadaniu obywatelstwa polskiego. Dowodami mogą być, w odniesieniu do przesłanki obywatelstwa polskiego, wydane przez władze polskie dokumenty, które świadczą o posiadaniu obywatelstwa polskiego (art. 6 ust. 4 pkt 4 ustawy). Jak zatem wynika z art. 6, ustawa daje pierwszeństwo dokumentom urzędowym. Jednakże, nie jest wykluczone w postępowaniu dotyczącym realizacji prawa do rekompensaty przeprowadzenie dowodów innych, aniżeli wymienione w tych przepisach, a przewidzianych w k.p.a. Dowody te mają tylko pierwszeństwo przed innymi, ich złożenie przez wnioskodawcę może okazać się wystarczające do wykazania przesłanek, od których zależy prawo do rekompensaty, a tym samym zamykające postępowanie w tym zakresie. To na osobie ubiegającej się o przyznanie prawa do rekompensaty ciąży obowiązek udowodnienia przesłanek umożliwiających uwzględnienie wniosku. Jednakże, jak przyjmował w wielu orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny, w przypadku braku dowodów wskazanych w art. 6 ust. 4 i 5 ustawy zabużańskiej organ prowadzący postępowanie powinien podjąć wszelkie niezbędne czynności do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, czyli stosownie do art. 7 i art. 75 § 1 k.p.a. przeprowadzić dowody. Zatem, brak dowodów wskazanych w art. 6 ust. 4 i 5 nie zwalnia organu prowadzącego postępowanie od zachowania zasady prawdy obiektywnej ustanowionej w art. 7 k.p.a. Oznacza to, iż organ nie jest zwolniony od podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. Wyjaśnieniu stanu faktycznego ma zaś służyć, jak wynika z art. 75 § 1 k.p.a., wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Dopiero po wyczerpaniu tych wszystkich dowodów można mówić o zebraniu materiału dowodowego i ocenić, czy dana okoliczność została udowodniona (por. np. wyrok NSA z 28 czerwca 2012 r., I OSK 919/11).

W rozpoznawanej sprawie nie dokonano prawidłowej oceny spełnienia przez wnioskodawców przesłanki obywatelstwa polskiego. Organ poprzestał bowiem na stwierdzeniu, że można domniemywać, że G. M. i W. M. nie posiadali obywatelstwa polskiego. Powyższe oznacza, iż organ poprzestał na dowolnej ocenie przesłanki obywatelstwa. Nie podjął natomiast wszelkich niezbędnych działań, aby dokonać należytego wyjaśnienia tej kwestii. Jak wynika z akt sprawy, organ I instancji pismem z 5 października 2015 r. wezwał wnioskodawcę do złożenia dokumentów potwierdzających posiadanie w dniu 1 września 1939 r. przez G. M. i W. M. obywatelstwa polskiego (np. orzeczenie byłego Państwowego Urzędu Repatriacyjnego, opis mienia pozostawionego lub poświadczenie obywatelstwa polskiego przez właściwego miejscowo wojewodę). W odpowiedzi na to wezwanie pismem z 8 października 2015 r. skarżący przedłożył kserokopię książeczki wojskowej W. M. W ocenie Sądu, w tej sytuacji organ mógł jeszcze zwrócić się do MSWiA o udzielenie informacji dotyczącej obywatelstwa G. M. i W. M. Pomimo braku dostatecznego wyjaśnienia sprawy przez organ co do przesłanki posiadania obywatelstwa polskiego przez G. M. i W. M., ich spadkobierca także powinien podjąć wysiłki zmierzające do ustalenia tej okoliczności, bo to głównie na osobie wnioskującej o przyznanie rekompensaty ciąży obowiązek wykazania przesłanki obywatelstwa. Na organie natomiast spoczywa obowiązek

pouczenia strony, a także podjęcia niezbędnych działań w ramach posiadanych kompetencji celem wyjaśnienia sprawy.

Od powyższego wyroku skargę kasacyjną wywiódł Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, zaskarżając go w całości oraz wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie, ewentualnie o wydanie wyroku reformatoryjnego i oddalenie skargi, a także o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, tj.:

1. błędną wykładnię art. 1 ust. 2 ustawy z 8 lipca 2005 r., polegającą na przyjęciu, że opuszczenie byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wskutek różnych okoliczności przez poprzedników wnioskodawcy mogło nastąpić nawet wiele lat po wojnie,
2. błędne zastosowanie art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy zabużańskiej przez uznanie, że została spełniona przesłanka zawarta w art. 1 ust. 2, w sytuacji gdy strona nie dołączyła do wniosku dowodów wskazanych art. 6 ust. 1 pkt 1; a także naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:
3. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm., zwanej dalej p.p.s.a. - przez uznanie, że zaskarżona decyzja Ministra Skarbu Państwa oraz poprzedzająca ją decyzja Wojewody M. zostały wydane z naruszeniem art. 7, 77 § 1 k.p.a., w stopniu, który mógł mieć istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, w sytuacji gdy opisane powyżej naruszenie przepisów k.p.a. po stronie organów administracji nie miało miejsca,
4. art. 133, 134 oraz 106 § 4 p.p.s.a. przez przyjęcie przez Sąd za podstawę faktyczną zaskarżonego orzeczenia licznych okoliczności faktycznych nie mających oparcia w zgromadzonym w aktach sprawy materiale dowodowym, które w szczególności nie stanowiły faktów powszechnie znanych, a co za tym idzie przez orzekanie poza podstawą faktyczną niniejszej sprawy, czyli poza jej granicami,
5. art. 141 § 4 oraz 153 p.p.s.a. przez zawarcie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku niewykonalnych i niekonkretnych wskazań dla organów administracji co do dalszego sposobu postępowania w sprawie, a przez to nienależyte uzasadnienie orzeczenia Sądu, co poddaje w wątpliwość przeprowadzenie przez Sąd należytego i prawidłowego procesu rozumowania mającego być podstawą wydanego wyroku.
4. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. przez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na uchyleniu decyzji Ministra Skarbu Państwa z 17 sierpnia 2016 r. w sytuacji, gdy została ona wydana prawidłowo, zgodnie z ustalonym stanem faktycznym i prawnym.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że zasadniczym powodem odmowy przyznania skarżącemu prawa do rekompensaty było uznanie, iż poprzednicy prawni skarżącego nie opuścili nieruchomości pozostawionej w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. oraz nie byli zmuszeni do opuszczenia tej nieruchomości bezpośrednio na skutek wybuchu tej wojny, a ich przyjazd do Polski był pośrednim następstwem powojennych decyzji władz radzieckich związanych z osamotnieniem, wyobcowaniem i chęcią połączenia z rodziną, która już od kilkunastu lat mieszkała w Polsce. W uzasadnieniu wyroku Sąd odwołuje się ogólnie do realiów historycznych i społecznych z okresu wojennego oraz powojennego. Należy podnieść, że owe realia nie zostały w niniejszej sprawie w żaden sposób indywidualnie skonkretyzowane. Tymczasem ani organy administracji ani sądy administracyjne nie mogą opierać swoich rozstrzygnięć na ogólnych realiach historycznych i społecznych. Sąd podzielił

forsowane przez skarżącego stanowisko, że jego rodzice i on sam starali się w latach 1958-1959 o zezwolenie na wyjazd do Polski, ale tego zezwolenia nie uzyskali. Sąd w uzasadnieniu wyjaśnił, że wszystkie umowy, które pozwoliły obywatelom polskim wyjechać w kierunku zachodnim, a nie być wywiezionym na wschód, były niewątpliwie pokłosiem wojny rozpoczętej w 1939 r., bowiem nie było żadnego innego faktu historycznego, który powodowałby wypędzenie lub przymus opuszczenia mienia położonego poza obecną granicą wschodnią Rzeczypospolitej. Zdaniem Sądu sytuacja poprzedników prawnych skarżącego obrazuje właśnie taki przypadek, o którym mowa w art. 1 ust. 2 ustawy. Jednakże umknęło uwadze Sądu, iż poprzednicy prawni skarżącego przybyli do Polski dopiero w 1965 r., natomiast deportacje do których odwołuje się prawdopodobnie Sąd to lata 1939-1941 r. (pierwsza, druga, trzecia, czwarta deportacja). Zważywszy na fakt, iż skarżący nie przedstawił żadnych dowodów świadczących o przymusowym opuszczeniu byłego terytorium RP przez jego poprzedników prawnych, jak również kwerenda archiwalna przeprowadzona przez organy administracji w żaden sposób nie przyniosła w tej kwestii pozytywnych rezultatów nie jest jasne z jakiego względu Sąd rozpoznający sprawę uznał, iż przesłanka z art. 1 ust. 2 została spełniona.

Oдноśnie obywatelstwa wyjaśniono, iż Polska zarówno w okresie po zakończeniu I wojny światowej, jak i w okresie po zakończeniu II wojny światowej zawarła szereg umów międzynarodowych, których przepisy stanowiły samodzielną podstawę prawną utraty obywatelstwa polskiego w drodze oświadczenia woli o wyborze obywatelstwa obcego (prawo opcji) lub o zrzeczeniu się obywatelstwa polskiego. Były to w szczególności umowy międzynarodowe dotyczące obywatelstwa osób o podwójnym obywatelstwie (W. Ramus, Instytucje prawa o obywatelstwie polskim, Warszawa 1980, s. 283, J. Jagielski, Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1998, s. 114). Umowy należące do tej ostatniej grupy miały na celu eliminację podwójnego obywatelstwa, która miała nastąpić w drodze wyboru jednego z dwóch przysługujących danej osobie obywatelstw. Zgodnie bowiem z art. 1 ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25; dalej: ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r.) obywatel polski nie mógł być równocześnie obywatelem innego Państwa. Podobnie brzmi art. 2 ustawy z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 10, poz. 49; dalej: ustawa o obywatelstwie polskim z 1962 r.), z którego wynika, iż obywatel polski w myśl prawa polskiego nie może być równocześnie uznawany za obywatela innego państwa.

Polska zawarła umowy regulujące obywatelstwo osób o podwójnym obywatelstwie z sześcioma państwami: z ZSRR w 1958 r. i w 1965 r., z Węgrami w 1961 r., z Czechosłowacją w 1965 r., z Bułgarią w 1972 r., z Mongolią w 1975 r. i z Niemiecką Republiką Demokratyczną w 1975 r. Pierwszą z tych umów była Konwencja w sprawie uregulowania obywatelstwa osób o podwójnym obywatelstwie zawarta w dniu 21 stycznia 1958 r., przez Rząd PRL i Rząd ZSRR (Dz. U. Nr 32, poz. 143; dalej: Konwencja), której przepisy znajdują zastosowanie w tej sprawie. Konwencja ta została ratyfikowana zgodnie z art. 25 Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. Stanowiła więc *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. Dopuszczalność utraty obywatelstwa polskiego na podstawie Konwencji z 1958 r., jako unormowania szczególnego, nie była też kwestionowana w orzecznictwie - por. wyrok NSA z 22 grudnia 2009 r., II OSK 1868/08, wyrok NSA z 23 kwietnia 2010 r., II OSK 565/09. Jak podano wyżej, art. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. jednoznacznie stanowił, że obywatel polski nie mógł być

równocześnie obywatelem innego Państwa. Podobnie brzmi regulacja art. 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r., z którego wynika, iż obywatel polski w myśl prawa polskiego nie może być równocześnie uznawany za obywatela innego państwa.

W preambule Konwencji z 1958 r. wskazano, że celem tej umowy międzynarodowej jest zlikwidowanie ewentualnych przypadków podwójnego obywatelstwa na zasadzie dobrowolnego wyboru obywatelstwa przez osoby zainteresowane. Artykuł 1 Konwencji stanowił, że osoby zamieszkujące na terytorium jednej z umawiających się stron, które według ustawodawstwa obu umawiających się stron są ich obywatelami, mogły na podstawie niniejszej konwencji wybrać obywatelstwo jednej z tych stron. Stosownie do art. 2, osoby objęte art. 1, które zamieszkiwały na terytorium jednej z umawiających się stron i pragnęły wybrać obywatelstwo drugiej umawiającej się strony, miały składać oświadczenie w ambasadzie lub konsulacie drugiej umawiającej się strony, w terminie jednego roku od dnia wejścia w życie Konwencji - tj. w terminie do 8 maja 1959 r. Oświadczenie o wyborze obywatelstwa składały osoby pełnoletnie, to jest które ukończyły 18 lat (art. 3 Konwencji) na zasadzie dobrowolności (art. 5). Zgodnie z art. 7 ust. 2 Konwencji osoby, które w ciągu terminu przewidzianego w artykule 2 (rok od dnia wejścia w życie Konwencji), nie złożyły oświadczenia o wyborze obywatelstwa, będą uważane wyłącznie za obywateli tej umawiającej się strony, na terytorium której zamieszkują. Stąd nie sposób podzielić poglądu Sądu, iż organ domniemał, że poprzednicy prawni skarżącego przybyli do Polski jako obywatele ZSRR, bowiem uwzględnivszy fakt, iż przyjechali dopiero w 1965 r. to obowiązujące wówczas regulacje prawne powodowały, że G. i W. M. musieli mieć obywatelstwo ZSRR, potwierdza to również skarżący, w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, że "rząd ZSRR automatycznie nie pytając o zgodę nadał wszystkim obywatelstwo ZSRR". Uznanie przez organ administracji, że poprzednicy prawni skarżącego przybyli na obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jako obywatele ZSRR oparte było na wszechstronne i wyczerpującej przeprowadzonej i analizie regulacji prawnych obowiązujących na właściwych terytoriach.

Przybycie G. (G.) M. i W. M. nie odbyło się w trybie przewidzianym w umowie z 25 marca 1957 r. między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej (Dz. U. z 1957 r. Nr 47, poz. 222). Co prawda ustawodawca nie przewidział w art. 1 ust. 1 oraz 1a ustawy z 8 lipca 2005 r. by jej przepisy mogły odnosić się wprost do osób, które repatriowały się do Polski na podstawie postanowień umowy z 25 marca 1957 r., jednak kwestia ta została szczegółowo wyjaśniona w uzasadnieniu wspomnianej wyżej uchwały NSA z 16 grudnia 2013 r. (I OPS 11/13), w której Sąd wyjaśnił na czym polegała specyfika tej umowy, zwracając przy tym uwagę na jej jedynie pozorną odmienność od wcześniejszych "umów republikańskich", wymienionych w art. 1 ust. 1 omawianej ustawy. Umowa z 1957 r. przede wszystkim przewidywała możliwość przesiedlenia osób, które przed 17 września 1939 r. posiadały obywatelstwo polskie, a także ich małżonków i dzieci pozostających we wspólnocie domowej. Zatem umowa ta w rzeczywistości stanowiła kontynuację akcji repatriacyjnej, którą zapoczątkowały umowy republikańskie. Umowa ta jednocześnie odnosiła się także do kwestii majątkowych, ale właśnie w nieco odmienny sposób niż tzw. umowy republikańskie. W szczególności w art. 8 pkt b) umowy z 1957 r. postanowiono, że osoby wyjeżdżające do ZSRR mogły rozporządzać swoim mieniem wg swego uznania, zgodnie z ustawodawstwem ZSRR, zaś w pkt c)

przewidziano, iż ww. osoby mogły wpłacać swoje środki pieniężne do Państwowego Banku ZSRR ze zleceniem przekazania ich na rachunek tych osób w Narodowym Banku Polskim, z tym, że przekaz wymienionych środków pieniężnych do PRL miał nastąpić na rachunek płatności niehandlowych Narodowego Banku Polskiego, ale w Państwowym Banku ZSRR W przedstawionej uchwale Sąd podzielił pogląd, wyrażony w uchwale Sądu Najwyższego z 30 maja 1990 r. (III CZP 1/90), jak i w szeregu orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż repatriacja dokonana w oparciu o umowę z 1957 r. może stanowić podstawę do przyznawania rekompensaty zabużańskiej (vide: wyroki NSA z 12 lipca 2007 r., z 25 lipca 2007 r., I OSK 1252/06, z 21 grudnia 2009 r., OSK 341/09 i z 8 marca 2013 r., I OSK 1813/11). Wprawdzie bowiem umowa ta nie jest wprost wymieniona w art. 1 ust. 1 oraz 1a ustawy z 8 lipca 2005 r., ale - jak przyjął to NSA w wyroku z 8 marca 2013 r. (I OSK 1813/11) - repatriacja ta może być traktowana jako "inna okoliczność związana z wojną rozpoczętą w 1939 r." o której mowa w art. 1 ust. 2 ustawy. Repatriacja ta niezaprzecalnie stanowiła bowiem bezpośrednią konsekwencję zmiany granic państwowych, a ta zaś była następstwem II Wojny Światowej - por. wyrok NSA z 3 marca 2015 r., I OSK 3150/14. Zgodnie zaś z art. 11 umowy z 25 marca 1957 r. przyjmowanie oświadczeń o zamiarze repatriowania się trwało do dnia 1 października 1958 r., natomiast repatriacja osób, mających do niej prawo na podstawie tej umowy, powinna zostać zakończona w dniu 31 grudnia 1958 r.

Jak wynika ze znajdujących się w aktach sprawy pism S. M. oraz wyroku Sądu Wojewódzkiego w Katowicach z 21 stycznia 1991 r., I C 1836/91 Państwo G. (G.) i W. M. przybyli na terytorium RP w 1965 r. na zaproszenie ich syna C. M., który repatriował się w 1958 r. Ponadto na podstawie poszukiwań organu wojewódzkiego w archiwach zagranicznych, jak i polskich brak jest dokumentów o repatriacji ww. osób.

Ponadto, brak jest dokumentów świadczących o pozostawieniu nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, nie przedłożyła ich do akt sprawy ani strona, wielokrotnie wzywania do dokonania tej czynności, ani nie udało się odnaleźć takich dokumentów w wyniku kwerendy archiwalnej przeprowadzonej przez organy. Wniosek o przyznanie prawa do rekompensaty może zostać uwzględniony jedynie wówczas, gdy spełnione zostaną kumulatywnie wszystkie wskazane wyżej przesłanki. Niespełnienie chociażby jednej z nich skutkuje odmową potwierdzenia prawa do rekompensaty w świetle art. 7 ust. 2 ustawy. Nie mają przy tym znaczenia powody, dlaczego nie doszło do spełnienia tych przesłanek, (wyrok NSA: I OSK 3976/13, I OSK 1020/13, I OSK 1984/12, I OSK 1649/10).

Sąd zupełnie pominął kwestie braku udowodnienia pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP przez poprzedników prawnych skarżącego, co czyni w świetle przywołanego w powyższym akapicie bogatego orzecznictwa, że skarga S. M. jest bezzasadna. Udzielone organom wskazania co do dalszego sposobu postępowania wydają się być bezprzedmiotowe, bowiem niezależnie czy uzna się, że została spełniona przesłanka wynikająca z art. 1 ust. 2 ustawy, jak również w przypadku gdy organ zwróci się do MSWiA o udzielenie informacji dotyczącej obywatelstwa G. M. i W. M., to i tak pozostaje nieudowodniona okoliczność przysługiwania prawa własności do pozostawionej nieruchomości, co skutkuje wydaniem decyzji odmownej. Zatem Wojewódzki Sąd Administracyjny naruszył przepisy postępowania, w stopniu istotnym dla wyniku sprawy w postaci art. 141 § 4 p.p.s.a. O ile bowiem prawidłowe wskazania co do dalszego sposobu

postępowania można uznać za skutek niewadliwie przeprowadzonego procesu orzekania, o tyle wada w tym zakresie poddaje w wątpliwość przeprowadzenie przez Sąd należytego i prawidłowego procesu rozumowania mającego być podstawą wydanego wyroku.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną wniesiono o utrzymanie w mocy wyroku z 25 stycznia 2017 r.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W postępowaniu przed NSA prowadzonym na skutek wniesienia skargi kasacyjnej obowiązuje generalna zasada ograniczonej kognicji tego sądu (art. 183 § Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm., zwanej dalej p.p.s.a.). NSA jako sąd II instancji rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, wyznaczonymi przez przyjęte w niej podstawy, określające zarówno rodzaj zarzucanego zaskarżonemu orzeczeniu naruszenia prawa, jak i jego zakres. Z urzędu bierze pod rozważenie tylko nieważność postępowania. Ta jednak nie miała miejsca w rozpoznawanej sprawie.

Skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy, albowiem podniesione w niej zarzuty przeciwko zaskarżonemu wyrokowi Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie są trafne.

Za zasadny należało uznać zarzut naruszenia art. 1 ust. 2 ustawy z 8 lipca 2005 r., który stanowi, że "Przepisy ust. 1 stosuje się także do osób, które na skutek innych okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r., były zmuszone opuścić byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej". Nie ulega wątpliwości, że spełnienie tej przesłanki wymaga wykazania, że obywatel polski był zmuszony opuścić terytorium na skutek okoliczności związanych z wojną, co musi być udowodnione.

Tymczasem, choć Sąd I instancji prawidłowo zinterpretował ten przepis, stwierdzając: "iż w ust. 2 art. 1 ustawy przewidziano prawo do rekompensaty także z każdej innej przyczyny, aniżeli wymienionej w ust. 1, zmuszającej do opuszczenia byłego terytorium RP. Wśród tych innych przyczyn można znaleźć przyczyny najróżniejsze, ale ich wspólną cechą jest to, że uniemożliwiają one pozostanie na terenie byłego terytorium Rzeczypospolitej, zaś zmuszają do jego opuszczenia. Okoliczności te mają być jednak związane z wojną rozpoczętą w 1939 r.", to jednak błędnie przyjął, że ma on zastosowanie w stanie faktycznym, mającym miejsce w rozpoznawanej sprawie. Wszak w aktach sprawy nie ma dowodów, które uzasadniałyby twierdzenie, że opuszczenie byłego terytorium RP przez poprzedników skarżącego nastąpiło na skutek okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r., co czyni zasadnym również zarzut naruszenia art. 133 i art. 106 § 4 p.p.s.a., w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, ponieważ Sąd za podstawę faktyczną zaskarżonego orzeczenia przyjął liczne okoliczności faktyczne, które nie mają oparcia w materiale dowodowym zgromadzonym w aktach sprawy, i których jednocześnie nie można uznać za fakty powszechnie znane. Zgodzić się bowiem należy ze skarżącym kasacyjnie, że ani organy administracji ani sądy administracyjne nie mogą opierać swoich rozstrzygnięć na ogólnych zapatrywaniach na realia historyczne i społeczne, a tym bardziej te, które miały miejsce ponad 50 lat temu. Ponadto należy podkreślić, że stanowisko Sądu, zgodnie z którym "przemieszczenie się poprzedników prawnych skarżącego na terytorium Polski, spowodowane wolą przebywania z osobami najbliższymi (synami), w tamtych uwarunkowaniach politycznych i prawnych było

(...) formą przymusu, o którym mowa w art. 1 ust. 2 ustawy" nie tylko jest gołosłowne, ale gdyby je uogólnić, to prowadziłyby ono do konieczności przyjęcia, że każda przyczyna opuszczenia byłego terytorium RP stanowi okoliczności związane z wojną rozpoczętą w 1939 r. w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy zabużańskiej, a to pozostawałoby w oczywistej sprzeczności z celem powyższego unormowania. Zauważył to zresztą Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 16 grudnia 2013 r., I OPS 11/13 stwierdzając, że repatriacja dokonana w oparciu o umowę z 1957 r. może być traktowana jako "inna okoliczność związana z wojną rozpoczętą w 1939 r." o której mowa w art. 1 ust. 2 ustawy zabużańskiej, bo repatriacja ta niezaprzeczalnie stanowiła bowiem bezpośrednią konsekwencję zmiany granic państwowych, a ta zaś była następstwem II Wojny Światowej - por. również wyrok NSA z 3 marca 2015 r., I OSK 3150/14.

Usprawiedliwione podstawy ma również zarzut naruszenia przepisu postępowania, tj. art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy zabużańskiej, zgodnie z którym, do wniosku, o którym mowa w art. 5 ust. 1, należy dołączyć dowody, które świadczą o pozostawieniu nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1, oraz o rodzaju i powierzchni tych nieruchomości. Przepis ten stanowi lex specialis w stosunku do art. 7 k.p.a., czego nie zauważył Sąd I instancji. Zatem, to na wnioskodawcy spoczywa ciężar wykazania istnienia okoliczności pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1 ustawy zabużańskiej. Natomiast organ prowadzący postępowanie, jako gospodarz postępowania wyjaśniającego ma obowiązek poinformowania strony o tym obowiązku i skutkach jego niedopełnienia, a także podjęcia weryfikacyjnych czynności dowodowych. Powołane w tej kwestii przez Sąd I instancji orzecznictwo sądowe, np. wyrok NSA z 28 czerwca 2012 r., I OSK 919/11, nie jest miarodajne w niniejszej sprawie, ponieważ zawarte w nim oceny prawne zostały sformułowane na gruncie art. 7 k.p.a. sprzed jego nowelizacji, która weszła w życie z dniem 11 kwietnia 2011 r. W wyniku tej nowelizacji zmieniono brzmienie art. 7 k.p.a. przez wyraźne podkreślenie, że zebranie materiału dowodowego sprawy następuje zarówno z urzędu, jak i na wniosek strony. W ten sposób wyraźnie zwrócono uwagę na obowiązek współdziałania strony z organem w zakresie ustalenia stanu faktycznego sprawy. W świetle nowego brzmienia art. 7 k.p.a., zasadą jest, że to strona powinna przedstawić środki dowodowe niezbędne do ustalenia konkretnej okoliczności faktycznej, z której istnienia wywodzi dla siebie skutki prawne, a już nie budzi to najmniejszych wątpliwości na gruncie postępowania w sprawach z zakresu realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie przepis szczególny (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy zabużańskiej) wyraźnie stanowi o takim obowiązku.

W rezultacie konstatacja Sądu I instancji, że kontrolowane rozstrzygnięcie zostało wydane z naruszeniem art. 7 i 77 § 1 k.p.a., i że naruszenie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach, normujących postępowanie dowodowe w sprawach z zakresu realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Z powyższych względów nie było też podstaw do zakwestionowania przyjętego przez organy administracji domniemania, że G. i W. M. musieli mieć obywatelstwo ZSRR. Przemawiają za tym zarówno środki dowodowe znajdujące się w aktach sprawy, jak i uzasadnienie prawne stanowiska zajętego przez organy w tej kwestii. Natomiast przeciwne stanowisko Sądu I

instancji opiera się tylko i wyłącznie na stwierdzeniu, że podstawą rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji mogą być tylko i wyłącznie okoliczności udowodnione, zaś nigdy te, w stosunku do których w świetle zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego istnieje jedynie wysokie prawdopodobieństwo ich wystąpienia. Jest to stanowisko nieuprawnione w sytuacji mającej miejsce w niniejszej sprawie, gdzie w aktach sprawy brak jest choćby cienia dowodu, na podstawie którego można byłoby kwestionować ustalenia organu, i gdzie na skarżącym ciąży obowiązek dołączenia dowodów, które świadczą o pozostawieniu nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1.

Wreszcie, należało podzielić zarzut uchybienia art. 141 § 4 oraz 153 p.p.s.a. przez zawarcie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wskazań dla organów administracji co do dalszego sposobu postępowania w sprawie, których wykonanie pozostaje bez wpływu na wynik sprawy. Sąd I instancji zupełnie bowiem pominął kwestię braku udowodnienia przez skarżącego pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP przez jego poprzedników prawnych, co czyni skargę S. M. bezzasadną. Podzielić zatem należy stanowisko skarżącego kasacyjnie, że udzielone organom wskazania co do dalszego sposobu postępowania są bezprzedmiotowe, bowiem niezależnie czy uzna się, że została spełniona przesłanka wynikająca z art. 1 ust. 2 ustawy zabużańskiej, jak również w przypadku gdy organ zwróci się do MSWiA o udzielenie informacji dotyczącej obywatelstwa G. M. i W. M., to i tak pozostanie nieudowodniona okoliczność przysługiwania prawa własności do pozostawionej nieruchomości, co będzie musiało skutkować wydaniem decyzji odmownej. Z tych względów i biorąc pod uwagę, że istota sprawy została dostatecznie wyjaśniona, Naczelny Sąd Administracyjny działając na podstawie art. 188 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi uznał, że skargę kasacyjną należało uwzględnić przez uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi.

O kosztach postępowania sądowego orzeczono na zasadzie art. 203 pkt 2 p.p.s.a.