

Zbigniew Szonert

Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Palestra 46/3-4(531-532), 228-247

2002

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Zbigniew Szonert

Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 3 grudnia 2001 r. Sygnatura: OPS 3/01

Zagadnienie prawne:

Na ostateczne rozstrzygnięcie Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” w przedmiocie przyznania świadczeń dla byłych robotników przymusowych i osób dotkniętych innymi krzywdami z czasów narodowego socjalizmu nie przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 1 w zw. z art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym – Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

Z uzasadnienia uchwały: Postanowieniem z dnia 25 kwietnia 2001 r. V SA 439/01, zmienionym postanowieniem z dnia 5 września 2001 r., skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego w toku rozpoznawania skargi na rozstrzygnięcie organów Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia pieniężnego z tytułu doznanych prześladowań nazistowskich wystąpił na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74 poz. 368 ze zm.), o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów następującej wątpliwości prawnej: czy na ostateczne rozstrzygnięcie organów Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” dotyczące przyznania świadczenia pieniężnego za represje doznane ze strony okupanta hitlerowskiego służy skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego? Z akt sprawy wynika, że zainteresowany wniósł skargę na rozstrzygnięcie Komisji Weryfikacyjnej Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” z dnia 10 lutego 1999 r., którym odmówiono mu przyznania pomocy finansowej z tytułu doznanych prześladowań nazistowskich.

W uzasadnieniu postanowienia skład orzekający wskazał, że przedstawiona wątpliwość prawna była już przedmiotem oceny Sądu Najwyższego, który w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 31 marca 1998 r., III ZP 44/97 (OSNAPU 1998, nr 16, poz. 472), podjętej na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, wypowiedział pogląd, że na ostateczne rozstrzygnięcie organów Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” w przedmiocie pomocy finansowej za represje doznane ze strony okupanta hitlerowskiego nie przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Analogiczny pogląd wyrażony został już wcześniej – na gruncie przepisów k.p.a. w zakresie skarg do NSA obowiązujących przed wejściem w życie ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym – w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 stycznia 1994 r., I SA 1762/92 (ONSA 1993, z. 3, poz. 75), a po opublikowaniu uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego i powołaniem się na nią – w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 1999 r., V SAB 7/99 (OSP 2000, z. 5, poz. 82, z głosem krytyczną E. Łętowskiej).

Skład orzekający stwierdził, że ze względu na zasadnicze znaczenie przedstawionej wątpliwości prawnej z punktu widzenia istoty państwa prawnego, powinna ona być wyjaśniona na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym podkreślając, że podstawową zasadą porządku konstytucyjnego, wiążącą się ściśle z chronionym przez prawo międzynarodowe prawem człowieka do rzetelnego procesu sądowego (art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności), jest – wyrażona w przepisie art. 45 ust. 1 Konstytucji – zasada, iż każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Polski ustawodawca uznał tę zasadę za tak ważną, że mimo dopuszczenia możliwości wprowadzenia na podstawie ustaw określonych ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji) – wyłączył zarazem możliwość zamykania przez ustawę drogi sądowej dla ich dochodzenia (art. 77 ust. 2 Konstytucji).

W odniesieniu do fundacji obowiązuje art. 17 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. 1991, Nr 46, poz. 203 ze zm.), w myśl którego sprawę majątkową, w których stroną jest fundacja, rozpoznaje sąd.

Według art. 177 Konstytucji wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach sprawują sądy powszechne, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Istotnego znaczenia nabiera w związku z tym odpowiedź na pytanie, jaki sąd jest właściwy w danym rodzaju spraw. W żadnym jednak razie trudności w sformułowaniu tej odpowiedzi nie mogą prowadzić do odmowy ochrony sądowej.

Treść i zakres omawianych świadczeń nie pozwala zdaniem składu orzekającego na uznanie ich za świadczenia cywilnoprawne. Brak jest w szczególności podstaw

do przyjęcia, że odnoszą się do nich zasady charakterystyczne dla prawa cywilnego, takie jak autonomia woli czy równość podmiotów stosunku cywilnoprawnego, a także zależność wysokości odszkodowania pieniężnego od wysokości szkody.

Zasadnicze argumenty prawne przemawiają natomiast zdaniem składu orzekającego za uznaniem tych świadczeń za świadczenia o charakterze publicznoprawnym. Ich podstawą są działania państwa nazistowskiego, a więc działania publicznoprawne. Fundusze, którymi dysponuje Fundacja „Polsko-Niemieckie Pojednanie”, pochodzą od państwa niemieckiego, a więc są funduszami publicznymi. Celem wypłacanych świadczeń jest pomoc społeczna, a więc dziedzina, która w podstawowej swej części stanowi zadanie organów współczesnego państwa. Wreszcie – są to świadczenia zbliżone do świadczeń wypłacanych na podstawie ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz.U. Nr 87, poz. 395 ze zm.), których publicznoprawny charakter nie budzi wątpliwości. Okoliczność, iż środki na świadczenia wypłacane przez Fundację „Polsko-Niemieckie Pojednanie” nie pochodzą z budżetu Państwa Polskiego i że administruje nimi podmiot będący fundacją, zdaniem składu orzekającego oceny tej nie podważają, gdyż o prawnym charakterze świadczeń decyduje ich istota, a nie źródło, z którego pochodzą środki na ich pokrycie. Mimo zresztą, iż w rzeczywistości środki pochodziły od rządu niemieckiego, fundatorem był – formalnie rzecz biorąc – Skarb Państwa.

Do rozpoznawania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych upoważnione są nie tylko organy administracji i inne organy państwowe, ale i inne podmioty powołane do tego z mocy prawa lub na podstawie porozumień (art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a.). To, że fundacja jest innym podmiotem w rozumieniu art. 1 pkt 2 k.p.a. nie powinno budzić wątpliwości, jako że przepis ten nie wymienia żadnych ograniczeń dotyczących takich podmiotów. Co się natomiast tyczy użytego w tym przepisie pojęcia porozumienia, to zdaniem składu orzekającego należy mieć na względzie, że jest to pojęcie bardzo szerokie. W doktrynie uznaje się, że chodzi o akt delegowania właściwości przez organ administracji publicznej organowi państwowemu lub innemu podmiotowi (por. B. Adamiak, J. Borkowski: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Warszawa 2000 r., s. 7). Powierzenie Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” spraw z zakresu wypłaty świadczeń nastąpiło na podstawie porozumienia zawartego między rządami Niemiec i Polski z dnia 16 października 1991 r. Tego rodzaju powierzenie w ocenie składu orzekającego spełnia warunki porozumienia, o jakim mowa w art. 1 pkt 2 k.p.a.

Skład orzekający stwierdził, że kontrola Naczelnego Sądu Administracyjnego nie ogranicza się zresztą do aktów administracyjnych, do których stosują się przepisy k.p.a. Z art. 184 Konstytucji oraz art. 1 k.p.a. wynika, że sąd ten sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej w zakresie określonym w ustawie. Na podstawie zaś wyraźnego przepisu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Admini-

stracyjnym, przedmiotem kontroli NSA są także decyzje administracyjne podejmowane przez organy niewymienione wyraźnie w art. 1 k.p.a., a nawet inne niż decyzje i postanowienia, akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Przepisy o kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego muszą być przy tym interpretowane zgodnie ze wskazanymi wyżej postanowieniami Konstytucji i umów międzynarodowych, wyznaczającymi niezbędną zakres ochrony sądowej.

W konsekwencji skład orzekający opowiada się za poglądem, że na ostateczne rozstrzygnięcia organów Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” w przedmiocie przyznania świadczenia pieniężnego za represje doznane ze strony okupanta hitlerowskiego służy skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W związku z wątpliwością prawną zgłoszoną przez skład orzekający Fundacja „Polsko-Niemieckie Pojednanie” przedstawiła w piśmie z dnia 13 czerwca 2001 r. swoje negatywne stanowisko w kwestii dopuszczalności skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na rozstrzygnięcia Fundacji, eksponując argument, że wypłacane przez nią świadczenia ofiarom prześladowań nazistowskich nie mają charakteru publicznoprawnego.

Prokurator wniósł o podjęcie uchwały, że „na ostateczne rozstrzygnięcie organów Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” w przedmiocie przyznania świadczenia pieniężnego za represje doznane ze strony okupanta hitlerowskiego służy skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił swoje stanowisko w piśmie z dnia 26 listopada 2001 r. wnosząc o podjęcie uchwały, że „na ostateczne rozstrzygnięcie organów Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” w przedmiocie przyznania świadczenia pieniężnego za represje doznane ze strony okupanta hitlerowskiego nie służy skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Rozpoznanie tej sprawy należy do właściwości sądu powszechnego”.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Wyjaśnienie wątpliwości prawnej przedstawianej przez skład orzekający wymaga na wstępie odwołania się do treści art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, niezawisły i bezstronny sąd. Przepis ten przyznaje każdemu prawo do sądu wskazując jednocześnie, że jego sprawa powinna być rozpatrzona przez właściwy sąd. Z art. 177 Konstytucji RP wynika, że sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Dla oceny, który sąd jest właściwy w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych zasadnicze znaczenie ma art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji RP, zgodnie z którym Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje „w zakresie określonym w ustawie kontrolę działalności administracji publicznej”.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, zwanej dalej ustawą o NSA, Sąd ten sprawuje wymiar sprawiedliwości przez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej, na zasadach określonych w tej ustawie. Poddanie w tym przepisie kontroli sądu administracyjnego wykonywania administracji publicznej nie oznacza, że cała działalność administracji publicznej została poddana kontroli sądu administracyjnego. Ograniczenie zakresu tej kontroli wprowadza zamieszczone w art. 1 ustawy o NSA zastrzeżenie, że kontrola ta wykonywana jest na zasadach określonych w ustawie o NSA. Ustawa o NSA wprowadza ograniczenia właściwości sądu administracyjnego przez określenie prawnych form wykonywania administracji publicznej, podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego (art. 16 ust. 1), podmiotów, których działanie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego (art. 20 ust. 1 i 2), enumeracji negatywnej, wyłączającej rodzaje spraw spod właściwości sądu administracyjnego (art. 19), a także kryterium kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sąd administracyjny – art. 21 (por. B. Adamiak, J. Borkowski, Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s. 349 i n.). Według art. 20 ust. 1 ustawy o NSA, sąd ten jest właściwy w sprawach określonych w art. 16 i art. 17, gdy skargę wniesiono na działanie lub bezczynność organu będącego organem administracji publicznej w rozumieniu ust. 2 art. 20. W świetle tego przepisu wyjaśnienie wątpliwości prawnej przedstawionej przez skład orzekający wymaga rozstrzygnięcia, czy Fundacja „Polsko-Niemieckie Pojednanie” jest organem administracji publicznej w rozumieniu ust. 2 art. 20 ustawy o NSA, powołanym z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o NSA organami administracji publicznej w rozumieniu tej ustawy są naczelne i centralne organy administracji państwowej, terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy w zakresie, w jakim zostały powołane z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej. Nie budzi wątpliwości fakt, iż Fundacja „Polsko-Niemieckie Pojednanie”, zwana dalej Fundacją, nie należy do pierwszych trzech kategorii organów wymienionych w tym przepisie. Rozważenia zatem wymaga kwestia, czy może być ona zaliczona do „innych organów” wymienionych w tym przepisie oraz czy została powołana z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej. Fundacja została utworzona na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. 1991 Nr 46, poz. 203). Żaden przepis tej ustawy nie przyznaje fundacjom, bez względu na zamierzone czy realizowane przez nie cele, prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej.

W przedstawionej wątpliwości prawnej skład orzekający wyraził pogląd, że świadczenia wypłacane przez Fundację mają charakter publicznoprawny z tego względu, że ich podstawą są działania państwa nazistowskiego oraz że fundusze na wypłatę tych świadczeń pochodzą od państwa niemieckiego, zaś celem świadczeń jest pomoc społeczna. Pogląd ten nie jest przekonywujący, gdyż okoliczność, iż

dane świadczenie o charakterze majątkowym wykazuje cechy świadczenia publicznoprawnego nie przesądza jeszcze o tym, że sprawa o to świadczenie jest sprawą z zakresu administracji publicznej.

Publicznoprawny charakter świadczeń wypłacanych przez Fundację nie wynika z powołanego w przedstawionej wątpliwości prawnej porozumienia, zawartego w dniu 16 października 1991 r. między rządami Polski i Niemiec, a wręcz przeciwnie wniosek odmienny znajduje uzasadnienie w zmienionym stanie faktycznym dotyczącym działalności tej Fundacji, którego skład orzekający nie wziął pod uwagę przedstawiając wątpliwość prawną.

W wyniku zakończenia wielostronnych negocjacji z Niemcami w sprawie świadczeń dla byłych pracowników przymusowych została w dniu 6 lipca 2000 r. uchwalona przez Bundestag ustawa powołująca do życia niemiecką Fundację „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość”. Z treści preambuły wynika, że niemiecki Bundestag uchwalił tę ustawę, wychodząc z założenia, iż ustawą tą oraz niemiecko-amerykańską umową rządową i wspólnymi oświadczeniami wszystkich stron uczestniczących w negocjacjach, osiągnięty zostanie dostateczny stopień bezpieczeństwa prawnego dla niemieckich firm Republiki Federalnej Niemiec, w szczególności w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Zgodnie z § 2 uchwalonej przez Bundestag ustawy, celem Fundacji „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość” jest oddanie do dyspozycji, za pośrednictwem organizacji partnerskich, środków finansowych na przyznanie świadczeń dla byłych robotników przymusowych i osób dotkniętych krzywdami z czasów narodowego socjalizmu. W myśl natomiast § 15 ust. 2 tej ustawy wcześniejsze świadczenia od przedsiębiorstw dla wyrównania pracy przymusowej lub innej krzywdy narodowosocjalistycznej, również jeśli zostały udzielone przez osoby trzecie, zostaną doliczone do świadczeń określonych w § 9 ust. 1. Z kolei w § 16 ust. 2 ustawa stanowi, że każda osoba uprawniona do uzyskania świadczenia składa w postępowaniu wnioskowym oświadczenie, że (...) wraz z otrzymaniem świadczenia (...) rezygnuje z każdego (...) roszczenia wobec sektora publicznego za pracę przymusową i szkody majątkowe oraz z wszelkich roszczeń przeciwko niemieckim przedsiębiorstwom, jak również z roszczeń przeciwko Republice Austrii lub austriackim przedsiębiorstwom w związku z pracą przymusową.

W dniu 10 lipca 2000 r. austriacki Nationalrat uchwalił ustawę o Funduszu Świadczeń Humanitarnych Republiki Austrii dla byłych robotników niewolniczych i przymusowych reżimu narodowosocjalistycznego. Wypłata świadczeń z tego Funduszu dla osób uprawnionych następuje albo przez organizacje partnerskie, w tym m.in. Fundację lub bezpośrednio przez Fundusz, o ile te osoby nie podlegają organizacjom partnerskim.

W związku z wejściem w życie powyższych regulacji zmieniony został statut Fundacji, która działa obecnie jako organizacja partnerska. Zgodnie z § 6 ust. 2 statutu Fundacja wypłaca świadczenia osobom poszkodowanym, o których mowa w § 11 ustawy niemieckiej o utworzeniu Fundacji „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość” oraz § 2 ustawy austriackiej o Funduszu Świadczeń Humanitarnych dla by-

tych robotników niewolniczych i przymusowych reżimu narodowosocjalistycznego, z majątku określonego w § 9 ust. 2 statutu, tj. kwoty przekazane przez stronę niemiecką i austriacką na podstawie ustaw uchwalonych przez parlamenty tych krajów. W rozstrzygnięciach Fundacji świadczenia te określone są jako „pomoc finansowa z tytułu doznanych prześladowań nazistowskich”. Treść powyższych regulacji wskazuje, że Fundacja przyznając świadczenia poszkodowanym prześladowań nazistowskich ze środków finansowych oddanych do jej dyspozycji przez zagraniczne podmioty nie wykonuje w tym zakresie funkcji administracji publicznej. Oznacza to, że źródłem uprawnienia do świadczenia nie są władcze działania organów administracji publicznej.

W toku przyznawania tych świadczeń Fundacja nie działa zatem jako „inny organ” powołany z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej (art. 20 ust. 2 in fine). Pomiedzy osobą ubiegającą się o świadczenie pieniężne a Fundacją nie powstaje stosunek administracyjnoprawny, gdyż o powstaniu takiego stosunku można mówić wówczas, gdy ma on charakter indywidualny, władczy i, jak wymaga tego przepis art. 20 ust. 2 ustawy o NSA, powstaje na podstawie prawa. Ta ostatnia cecha stosunku administracyjnoprawnego pozostaje w ścisłym związku z systemem źródeł prawa określonym w Konstytucji RP. Oznacza to, że stosunek administracyjnoprawny może powstać wyłącznie wówczas, gdy wynika to z przepisów będących źródłem powszechnie obowiązującego prawa.

Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane traktaty międzynarodowe oraz rozporządzenia. Warunkiem wejścia w życie tych źródeł prawa, a także innych umów międzynarodowych, jest ich ogłoszenie (art. 88 Konstytucji RP).

Nie budzi wątpliwości, że zarówno porozumienie między rządami Polski i Niemiec zawarte w dniu 16 października 1991 r., które nie zostało ratyfikowane, jak i późniejsze akty dotyczące przyznawania przez Fundację pomocy finansowej z tytułu doznanych prześladowań nazistowskich nie spełniają kryteriów pozwalających na zaliczenie ich do źródeł powszechnie obowiązującego prawa polskiego. Na podstawie tych źródeł pomiędzy osobą ubiegającą się o świadczenie a Fundacją nie powstaje zatem stosunek administracyjnoprawny, co w konsekwencji oznacza, że Fundacja nie działa jako organ administracji publicznej powołany z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej.

Z przytoczonych względów Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA podjął uchwałę jak w sentencji.

W podjętej uchwale Naczelny Sąd Administracyjny nie odniósł się do przedstawionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich kwestii właściwości sądu powszechnego w sprawach dotyczących rozstrzygnięć Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie”, ponieważ Naczelny Sąd Administracyjny zgodnie z art. 1 ustawy o NSA sprawuje wymiar sprawiedliwości przez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej i nie jest uprawniony do rozstrzygania o właściwości sądów powszechnych.

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 3 grudnia 2001 r. Sygnatura: OPS 11/01

Zagadnienie prawne:

Przewidziany w art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. 1997 Nr 142, poz. 950 ze zm.) termin zastrzeżony do składania wniosków o przyznanie uprawnień kombatanckich nie dotyczy sytuacji, gdy weryfikowany kombatant, który uzyskał uprawnienia kombatanckie, jako „uczestnik walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej”, zgłasza w postępowaniu weryfikacyjnym, prowadzonym także po dniu 31 grudnia 1998 r., iż zachodzą okoliczności uzasadniające po jego stronie tytuł do uprawnień kombatanckich określony w tej ustawie.

Z uzasadnienia uchwały: Skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie postanowieniem z dnia 5 września 2001 r., V SA 37/01 wystąpił na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), o wyjaśnienie, przez skład siedmiu sędziów istotnych wątpliwości prawnych, które wystąpiły w następującym stanie faktycznym.

Zainteresowany złożył skargę na decyzję Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych z dnia 22 listopada 2000 r. (...), utrzymującą w mocy decyzję tegoż organu z dnia 8 czerwca 2000 r. (...), mocą której pozbawiono go uprawnień kombatanckich. Uprawnienia te zostały skarżącemu nadane przez ZboWiD w 1979 r., z tytułu utrwalania władzy ludowej (służba w ORM O w okresie 21 lutego 1946 – 31 grudnia 1947 r.). Skarżący nie ma potwierdzonych uprawnień kombatanckich z żadnego innego tytułu. Postępowanie weryfikacyjne wszczęto w lutym 2000 r. Skarżący w piśmie z dnia 13 marca 2000 r., złożonym w toku postępowania administracyjnego zgłosił zarzut, że spełnia przesłanki do uprawnień kombatanckich z innego tytułu. Wskazał na: udział w wojnie obronnej w 1939 r. oraz na okoliczność, że od kwietnia 1945 r. do maja 1945 r. przebywał w I batalionie, I kompanii 1 plutonu Centrum Wyszkożenia Broni Przeciwpancernej w Modlinie (...). Gdyby zbadanie tych okoliczności potwierdziło ich istnienie, można byłoby ewentualnie rozważyć kwestię objęcia ich dyspozycją art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. 1997 Nr 142, poz. 950 ze zm.), zwanej dalej ustawą o kombatantach.

Także w życiorysie skarżącego pisany w 1978 r. znajduje się wzmianka o tych dwóch wydarzeniach (...). Nie przesądzając sprawy wiarygodności wskazanych faktów i ich prawnego znaczenia dla kwestii ewentualnych uprawnień kombatanckich z tytułów określonych w ustawie o kombatantach, w wypadku zbadania i potwierdzenia tych faktów nie można wykluczyć, że okoliczności te mogłyby wyczerpywać dyspozycję art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o kombatantach.

Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych odmawiając badania sprawy pod kątem zgłoszonych przez skarżącego zarzutów powołał się na upływ terminu, do którego można było składać wnioski o przyznanie uprawnień kombatanckich (art. 22 ust. 2 ustawy o kombatantach). Powołał się także na brak obowiązku poszukiwania we własnym zakresie innych tytułów kombatanckich.

W sytuacji gdy akta administracyjne sprawy, a zwłaszcza zaświadczenie wydane przez ZboWiD, potwierdzają zgłoszenie przez weryfikowanych kombatantów w momencie składania pierwotnego wniosku o przyznanie uprawnień kombatanckich informacji mających świadczyć o innych okolicznościach, stanowiących w myśl obecnie obowiązującej ustawy o kombatantach podstawę do posiadania uprawnień kombatanckich, wówczas wiele składów NSA przyjmowało, iż istnieje w sprawie nierozpoznany prawidłowo, choć uprzednio złożony (przed dniem 31 grudnia 1998 r.) wniosek o przyznanie uprawnień. Tego rodzaju sytuacja prowadziła do uchylenia zaskarżonej decyzji z przyczyn proceduralnych ze wskazaniem konieczności rozpoznania wniosku (tak np. w rewizji nadzwyczajnej Prezesa NSA z dnia 31 lipca 2001 r. od wyroku NSA z dnia 28 marca 2001 r., SA/Sz 21/00, a także – tylko przykładowo – w wyroku z dnia 23 sierpnia 2001 r., V SA 3281/00. W takich wypadkach sytuację uważano za nieobjętą hipotezą art. 22 ust. 3 ustawy, ponieważ wniosek zgłoszono przed terminem wskazanym w tym przepisie, a przepis odnosi się do terminu „składania wniosku”.

Zdaniem składu orzekającego, gdyby uznać, iż art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach o ograniczeniu w czasie zgłaszania nowych wniosków o przyznanie uprawnień kombatanckich obejmuje, tak wypadki ustalania uprawnień kombatanckich *de novo* (wobec osoby dotychczas nie posiadającej uprawnień kombatanckich), jak i wypadki, do których należy rozpoznawana sprawa, gdy istnienie przesłanek istnienia uprawnień kombatanckich zgłasza się w postaci zarzutu w toczącym się postępowaniu weryfikacyjnym, i to wszczętym po dacie wskazanej w art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach – wówczas należałoby podzielić pogląd organu administracji i uznać, że szeroki zakres stosowania wyłączenia z art. 22 ust. 3 uniemożliwia osobom weryfikowanym zgłaszanie w formie zarzutu, że mają uprawnienia z innych tytułów kombatanckich. Gdyby jednak przyjąć interpretację węższego zakresu stosowania art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach, podniesienie przez osobę weryfikowaną z uwagi na posiadanie uprawnień z tytułu „utrwalania władzy ludowej”, zarzutu, iż spełnia przesłanki z innych tytułów kombatanckich, nakazywałoby proceduralne zbadanie zarzutu i ewentualnie mogłoby stać na przeszkodzie odebraniu statusu kombatanta.

Skład orzekający wskazał następnie na niejasne – jego zdaniem – stanowisko orzecznictwa Sądu Najwyższego w kwestii stosowania art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach. Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych powołując się na brak powinności dokonywania ustaleń, czy weryfikowany mający potwierdzone uprawnienia kombatanckie wyłącznie z tytułu „utrwalania władzy

ludowej” nie dysponuje jednocześnie innym tytułem kombatanctwa, zwykł był to czynić powołując się na orzecznictwo Sądu Najwyższego.

W konkluzji skład orzekający stwierdził, że orzecznictwo Sądu Najwyższego dostarcza argumentów mogących zarówno przemawiać za tezą, iż art. 22 ust. 3 nie jest przeszkodą do ustalania tytułów kombatanckich po 31 grudnia 1998 r., jak i że przepis ten nie zawiera ograniczenia czasowego dla rozważanej kategorii spraw, jak i że w okresie przed upływem terminu z art. 22 ust. 3 organ administracji mógł nie wyjaśniać w postępowaniu weryfikacyjnym, czy istnieją przesłanki uzasadniające przyznanie takich uprawnień weryfikowanemu na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy.

Twierdzenia zatem kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów, że kwestia ta została jednoznacznie wyjaśniona w orzecznictwie Sądu Najwyższego nie mają podstaw.

Wątpliwości prawne składu orzekającego wynikają także z braku symetryczności czasowej weryfikacji i możliwości obrony.

Ustawa o kombatantach nie określa żadnego terminu, w którym może być wszczęta i przeprowadzona weryfikacja. Inaczej jest z terminem składania nowych wniosków, który upłynął (dla osób mieszkających w Polsce) z dniem 31 grudnia 1998 r. (art. 22 ust. 3 ustawy). Problemem jest to, że o zakwestionowaniu dotychczas uzyskanych uprawnień kombatant dowiaduje się na skutek wszczęcia postępowania weryfikacyjnego. Jeżeli to ostatnie rozpocznie się po dniu 31 grudnia 1998 r., wówczas upada możliwość „rekwalifikacji” tytułu do uprawnień, na skutek upływu terminu, i to (przy szerokiej interpretacji art. 22 ust. 3 stosowanej przez organ administracji) nawet w postaci zarzutu w toczącym się postępowaniu weryfikacyjnym. Brak skorelowania terminu, o którym tu mowa, z brakiem jakiegokolwiek ograniczenia w czasie weryfikacji kombatantów, „utrwalających władzę ludową”, może wskazywać na naruszenie sprawiedliwości proceduralnej. Artykuł 22 ust. 3 miał na celu ograniczenie zgłaszania całkiem nowych wniosków przez osoby, które dotychczas w ogóle nie miały ustalonych uprawnień kombatanckich. Jeżeli jednak „rekwalifikacja” dotychczasowych tytułów uprawnień byłaby możliwa tylko jako rozpatrzenie wniosku o „nowe” uprawnienia (nie wypadkowo przy okazji postępowania weryfikacyjnego) to to, co miało być ogranicznikiem przed rozrostem populacji kombatanckiej stałoby się jednocześnie zakazem dla zmian tytułu uprawnień. Wśród weryfikowanych są osoby, które np. z przyczyn ówczesnej polityki miały opory ze zgłoszeniem wniosku opartego na „źle widzianym” tytule (np. udział w AK, siły zbrojne na zachodzie) i dlatego nie próbując go udowodnić, zdecydowały się na uzyskanie uprawnień na wówczas „bezpieczniejszym” czy „łatwiejszym” tytule („utrwalanie władzy ludowej”). W sytuacji, gdy wszczęcie postępowania weryfikacyjnego nastąpiło po dniu 31 grudnia 1998 r., osoby te, pozbawiane uprawnień z tego ostatniego tytułu, nie miałyby szans na podjęcie próby dowodu, że jednak są kombatantami w myśl także i obecnych przepisów kombatanckich.

Zdaniem składu orzekającego problem terminu z art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach i nierówności traktowania z nim związanej pojawił się także w innym za-

kresie. Otóż przy kolejnej nowelizacji ustawy o kombatantach (ustawa z dnia 4 marca 1999 r. – Dz.U. Nr 77, poz. 862) wprowadzono nowy tytuł kombatantstwa w postaci dawania schronienia osobom narodowości żydowskiej i innym, których chronienie w czasie wojny – groziło śmiercią. Przepis ten wszedł w życie z dniem 8 października 1999 r. Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z dnia 14 marca 2000 r. (...) wyraził wątpliwość co do skorelowania tej daty z terminem „31 grudnia 1998 r.” Odpowiedź kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych z dnia 24 marca 2000 r. zawierała się w poglądzie, że skoro Sejm nie wskazał tu terminu składania wniosków, to uczynił to świadomie, a zatem „tym samym żaden końcowy termin przyjmowania wniosków dla tej grupy wnioskodawców nie obowiązuje”. To wyjaśnienie ratuje oczywiście wskazaną nowelizację przed zarzutem wprowadzania przepisu, który od początku nie może być zrealizowany, jednakowoż każe znów krytycznie się wypowiedzieć o takim wyjątkowym (spośród wszelkich innych tytułów uzyskania uprawnień kombatanckich) potraktowaniu skądinąd akurat bardzo chwalebne tytułu, przy czym chodzi tu o czysto przypadkową preferencję.

Reasumując skład orzekający wskazał, że aksjologia ustawy o kombatantach (jej preambuła) nakazuje szczególną pieczołowitość w zakresie ograniczania słusznych (tj. aprobowanych na tle ustawy z 1991 r.) tytułów praw kombatanckich. Tytuły te są objęte zasadą ochrony praw nabytych. Można mieć wątpliwości, czy w tej sytuacji interpretacja przepisu art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach, który ogranicza te prawa, uniemożliwiając potwierdzenie faktów uzasadniających uprawnienia kombatanckie, i to tych, za którymi kryje się aksjologicznie „słuszny tytuł” – powinna być dokonywana wedle zasady *in dubio contra combatatem* (interpretacja sugerowana przez Urząd do Spraw Kombatantów), czy – przeciwnie – *in dubio pro exceptione* (węższa interpretacja art. 22 ust. 3, wskazana w uzasadnieniu wątpliwości prawnej składu orzekającego).

Wyjaśniając wątpliwości prawne przedstawione do rozstrzygnięcia przez skład orzekający Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Przedstawiona do wyjaśnienia wątpliwość prawna sprowadza się do pytania, czy przewidziany w art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach termin zastrzeżony do składania nowych wniosków o przyznanie uprawnień kombatanckich, dotyczy także sytuacji, gdy weryfikowany kombatant, mający przyznane uprawnienia kombatanckie jako „uczestnik walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej” zgłasza w postaci zarzutu – w postępowaniu weryfikacyjnym prowadzonym po dniu 31 grudnia 1998 r. – iż zachodzą okoliczności uzasadniające w myśl ustawy o kombatantach istnienie po jego stronie tytułu do uprawnień kombatanckich.

Odnosząc się do tak określonej wątpliwości prawnej należy zauważyć, że skład orzekający zarówno formułując wątpliwość prawną, jak i konkludując swoje wywody co do rozumienia zakresu art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach wskazał, że możliwe jest zarówno przyjęcie zasady szerszego rozumienia tego przepisu (co prezentują organy administracyjne), a mianowicie, że przepis ten obejmuje wszystkie

wypadki ubiegania się o dotychczas nieposiadane uprawnienia kombatanckie, jak i węższej interpretacji, że przepis ten dotyczy tylko tych wypadków, gdy chodzi o przyznanie nowych uprawnień osobom dotychczas ich nie posiadających.

Kwestie te wymagają kolejno omówienia:

Ustawa o kombatantach z dnia 24 stycznia 1991 r. w jej pierwotnym brzmieniu nie znała ograniczenia czasowego w składaniu wniosków o przyznanie uprawnień kombatanckich z tytułów określonych w art. 1–4 tej ustawy. Ustęp 3 do art. 22 ustawy o kombatantach został dodany przez art. 1 pkt 14 lit. b ustawy z dnia 25 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o kombatantach (...) (Dz.U. Nr 68, poz. 436), która weszła w życie z dniem 31 lipca 1997 r. Przepis ten stanowił, że: „wnioski o przyznanie uprawnień z tytułów określonych w art. 1–4 mogą być kierowane w trybie, o którym mowa w ust. 1, do dnia 31 grudnia 1997 r. przez osoby zamieszkałe w Polsce, a do dnia 31 grudnia 1998 r. przez osoby zamieszkałe poza granicami Polski. Przepis ten został następnie zmieniony przez art. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 6 lutego 1998 r. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. Nr 37, poz. 204), w ten sposób, że w art. 22 ust. 3 wyrazy: „31 grudnia 1997 r.” zastępuje się wyrazami „31 grudnia 1998 r.” Ustawa ta weszła w życie z mocą od dnia 1 stycznia 1998 r. Tak więc z dniem 1 sierpnia 1997 r. zaczął obowiązywać przepis, który stanowi, że wnioski o przyznanie uprawnień kombatanckich przez osoby zamieszkałe na stałe w Polsce mogą być kierowane (składane) w określonym terminie, po jego przedłużeniu – do dnia 31 grudnia 1998 r.

Przepis art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach stanowi, że „pozbawia się uprawnień kombatanckich osoby, które na mocy dotychczasowych przepisów ustawy uzyskały uprawnienia kombatanckie wyłącznie z tytułu działalności w latach 1944–1956 w charakterze – uczestników walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej – lub innych tytułów niż wymienione w art. 1 ust. 2, w art. 2 oraz w art. 4. Uprawnienia te zachowują jednak osoby, które uczestniczyły w Wojnie Domowej w Hiszpanii w latach 1936–1939, lub które uprawnienia te uzyskały z tytułów określonych w ustawie, oraz żołnierze z poboru, którzy pełnili służbę wojskową w Wojsku Polskim w okresie od 10 maja 1945 r. do 30 czerwca 1947 r.”. Natomiast art. 25 ust. 4 ustawy o kombatantach stanowi, że „decyzje w sprawach pozbawienia uprawnień kombatanckich podejmuje kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych”.

Stosownie do § 2 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach dotyczących pozbawienia i przywrócenia uprawnień kombatanckich oraz zasad przeprowadzania weryfikacji tych uprawnień (Dz.U. Nr 116, poz. 745) „przed podjęciem przez kierownika Urzędu decyzji o pozbawieniu uprawnień kombatanckich, o której mowa w art. 25 ust. 4 ustawy, Urząd przeprowadza postępowanie weryfikacyjne. Zgodnie z § 4 tegoż rozporządzenia „po wszczęciu postępowania weryfikacyjnego Urząd wzywa osobę, której uprawnień dotyczy to postępowanie, do

przedstawienia związanych z przedmiotem postępowania wyjaśnień, dokumentów i innych dowodów (...)”.

Weryfikacje to – zgodnie z rozumieniem tego pojęcia w języku polskim – sprawdzenie, potwierdzenie prawdziwości, autentyczności czegoś, stwierdzenia czyichś kwalifikacji (por. Słownik języka polskiego, pod redakcją M. Szymczaka, Warszawa 1981 r., s. 679). Tak więc weryfikacja w zakresie postępowania o pozbawienie uprawnień kombatanckich to badanie, czy osoba posiadająca w dniu wejścia w życie ustawy o kombatantach z 1991 r. tytuł kombatanta, zachowuje ten tytuł (również na innej podstawie) i związane z nim uprawnienia. Z powyższego zestawienia wynika, że Urząd do Spraw Kombatanatów w każdym wypadku przed podjęciem przez kierownika Urzędu decyzji o pozbawieniu uprawnień kombatanckich, wzywa osobę, której uprawnień dotyczy to postępowanie, do przedstawienia związanych z przedmiotem postępowania wyjaśnień, dokumentów i innych dowodów.

Powyższe rozważania wskazują na potrzebę wyjaśnienia, czy wniosek o przyznanie uprawnień z tytułów określonych w ustawie o kombatantach, wynikający ze złożonych w postępowaniu weryfikacyjnym wyjaśnień, dokumentów i innych dowodów, jest wnioskiem złożonym w toczącym się postępowaniu, czy też nowym, odrębnym wnioskiem, który podlega rozpoznaniu w odrębnym postępowaniu.

Odpowiedź na tak sformułowaną wątpliwość nie znajduje jednoznacznego rozstrzygnięcia w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

I tak w wyroku z dnia 4 września 1996 r. III ARN 30/96 (OSNAPU 1997, z. 6, poz. 83), przyjęto, że jeżeli „(...) z materiału zebranego w sprawie wynika, że osobie, której przyznano uprawnienia kombatanckie wyłącznie z tytułu wymienionego w art. 25 ust. 2 pkt 2 wymienionej ustawy, a przysługują jej także uprawnienia na innej podstawie prawnej, to administracyjny organ orzekający nie może pozbawić jej uprawnień kombatanckich bez należytego i wszechstronnego wyjaśnienia sprawy w postępowaniu weryfikacyjnym. W sprawach administracyjnych, w których prawa lub obowiązki stron wynikają ze stanu faktycznego oraz prawnego, regulowanego przez tę samą ustawę, a także w których właściwy jest ten sam organ administracji państwowej, może toczyć się jedno postępowanie dotyczące tej samej sprawy i nie ma potrzeby prowadzenia odrębnego postępowania”.

Stanowisko zajęte przez Sąd Najwyższy w tym wyroku odpowiada pogładowi, że postępowanie weryfikacyjne prowadzone jest w jednym postępowaniu.

W orzecznictwie NSA pogląd ten był wielokrotnie podzielany (np. w wyrokach z dnia 4 sierpnia 1999 r., SA/Sz 1606/98, niepubl.; z dnia 6 marca 2001 r., II SA/Kr 2097/98, niepubl.; z dnia 18 maja 2001 r., II SA/Łd 1634/00, niepubl.; z dnia 30 maja 2001 r., SA/Bk 148/01, niepubl.).

Natomiast w wyroku z dnia 21 marca 1996 r., III ARN 80/95 (OSNAPU 1996, z. 18, poz. 261) Sąd Najwyższy przyjął, że organ orzekający w sprawie pozbawienia uprawnień kombatanckich na podstawie art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach nie jest obowiązany do wyjaśnienia, czy istnieją przesłanki uzasadniające przyznanie takich uprawnień na podstawie art. 21 ust. 1 tej ustawy.

Ta rygorystyczna, choć z pewnym zastrzeżeniem, wykładnia art. 25 ust. 2 ustawy o kombatantach przez Sąd Najwyższy o tyle nie wywołała większych reperkusji, o ile nie prowadziło to do uniemożliwienia kombatantom skutecznego wniesienia nowego wniosku o przyznanie uprawnień kombatanckich.

Wydaje się, że kierowanie się nadal (po dniu 31 grudnia 1998 r.) taką wykładnią może prowadzić do postawienia zarzutu złamania konstytucyjnej zasady równości stron (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), ponieważ osoby znajdujące się w jednakowej sytuacji potraktowane byłyby niejednakowo, w zależności od terminu wszczęcia postępowania weryfikacyjnego (przed lub po dniu 31 grudnia 1998 r.). Takie postępowanie naruszałoby też zasady sprawiedliwości społecznej będącej podstawą państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP).

Odnosząc się wprost do problemu, czy w toku postępowania o pozbawienie uprawnień kombatanckich osoby, która na mocy dotychczasowych przepisów uzyskała uprawnienia kombatanckie wyłącznie z tytułu działalności w latach 1944–1956 w charakterze „uczestnika walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej”, może być podnoszony przez nią zarzut, iż zachowuje te uprawnienia, ponieważ spełnia warunek, o którym mowa w zdaniu drugim art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach, przyjąć należy, że więcej argumentów przemawia za stanowiskiem, iż jest to dopuszczalne. Na podstawie przepisu art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach, można bowiem zrekonstruować normę prawną, że „uczestnik walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej” zachowuje uprawnienia kombatanckie, jeżeli ma te uprawnienia z innych tytułów określonych w ustawie.

Oznacza to, że w toku postępowania o pozbawienie uprawnień kombatanckich, powoływanie się przez taką osobę na inny tytuł do uprawnień kombatanckich określony w ustawie o kombatantach, nie może być utożsamiane z wnioskiem o przyznanie uprawnień, o którym mowa w art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach. To z kolei prowadzi do wniosku, że termin do kierowania wniosków nie ma znaczenia prawnego w sprawie o pozbawienie uprawnień kombatanckich, w sytuacji gdy osoba, która jest stroną tego postępowania, występuje o zachowanie tych uprawnień powołując się na to, że spełnia warunki z innych tytułów określonych w ustawie o kombatantach. Odnosi się to do wszystkich postępowań o pozbawienie uprawnień kombatanckich na podstawie art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach bez względu na to, kiedy zostało wszczęte postępowanie administracyjne o pozbawienie uprawnień kombatanckich na tej podstawie prawnej, jak też bez względu na to, kiedy zostały podane okoliczności wskazujące, iż osoba weryfikowana spełnia warunki do uprawnień kombatanckich z innych tytułów określonych w ustawie o kombatantach. To, że zarzuty wskazujące na zachowanie uprawnień kombatanckich mogą być podnoszone w postępowaniu weryfikacyjnym przez osobę, która uzyskała uprawnienia wyłącznie jako „uczestnik walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej”, wynika także ze stanowiska wyrażonego w wyrokach Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 9 lutego 2001 r., III RN 59/00 – OSNAPU 2001, z. 19, poz. 572).

Za przyjęciem takiego poglądu przemawia także brak skorelowania terminu do składania wniosków o przyznanie uprawnień, z brakiem jakiegokolwiek ograniczenia czasowego weryfikacji kombatantów. Przy przyjęciu wykładni rozszerzającej, tj. obejmującej również wnioski w postępowaniu weryfikacyjnym, rozwiązanie takie spotkałoby się z zarzutem naruszenia sprawiedliwości proceduralnej. Tym bardziej, że praktyką Urzędu do Spraw Kombatantów jest obecnie wszczynanie postępowania o pozbawienie uprawnień kombatanckich już po wyekspirowaniu terminów z art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach (tak w przedmiotowej sprawie, czy np. w sprawie SA/Sz 21/00), a następnie informowanie w decyzjach o pozbawieniu uprawnień kombatanckich o upływie ustawowego terminu do składania wniosków o przyznanie uprawnień z innych tytułów. Praktyka ta jest tym bardziej rażąca, że w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania weryfikacyjnego wzywa się kombatanta do przedłożenia wszelkich dowodów mających wpływ na uzyskanie uprawnienia.

Dodatkowym argumentem wskazującym, że przepis art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach dotyczy tylko osób dopiero ubiegających się o uprawnienia kombatanckie – jest przepis art. 2 ustawy z dnia 25 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o kombatantach (Dz.U. Nr 68, poz. 436), wprowadzający instytucję przywracania uprawnień kombatanckich, do których odpowiednio stosuje się art. 22 i art. 25 ustawy o kombatantach. Przepis ten nie został objęty żadnymi ograniczeniami czasowymi. Kwestia przywracania uprawnień kombatanckich ujęta też została w art. 26 ust. 6 ustawy o kombatantach, gdzie wprowadzono upoważnienia do wydania przez Prezesa Rady Ministrów rozporządzenia wykonawczego dla określenia szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach dotyczących pozbawienia i przywrócenia uprawnień kombatanckich w stosunku do osób, o których mowa w art. 25 ust. 2 ustawy.

Wszystkie podniesione wyżej względy przemawiają w tej sprawie za przyjęciem poglądu, że art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach dotyczy wyłącznie wniosków o przyznanie uprawnień składanych przez osoby, które do dnia 31 grudnia 1998 r. nie miały potwierdzonych żadnych uprawnień kombatanckich. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w sejmowej dyskusji nad rządowym i senackim projektem ustawy o zmianie ustawy o kombatantach, z której wynika, że zakreślenie końcowej daty ma na celu zapobieżenie powiększania szeregów kombatantów (Sprawozdanie Stenograficzne ze 105 posiedzenia Sejmu RP w dniach 23–25 kwietnia 1997 r., Warszawa 1997 r., s. 34 i n.).

Przytoczone względy prowadzą do wniosku, że przewidziany w art. 22 ust. 3 ustawy o kombatantach termin zastrzeżony do składania wniosków o przyznanie uprawnień kombatanckich – nie dotyczy sytuacji, gdy weryfikowany kombatant, mający przyznane uprawnienia kombatanckie, jako „uczestnik walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej”, zgłasza w postępowaniu weryfikacyjnym prowadzonym także po dniu 31 grudnia 1998 r., iż zachodzą okoliczności uzasadniające po jego stronie istnienie tytułu do przyznania uprawnień z podstaw określonych w art. 1–4 tej ustawy.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA podjął uchwałę jak w sentencji.

Pytanie prawne

Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2001 r.

do Trybunału Konstytucyjnego: co do zgodności art. 55 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w części wyłączającej możliwość orzeczenia o zwrocie kosztów postępowania na rzecz skarżącego w razie umorzenia przez Naczelny Sąd Administracyjny postępowania sądowego w związku z uwzględnieniem przez organ administracji skargi w całości na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1997 r. Nr 38, poz. 167)

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 6 września 2001 r. Syng. akt P.3/01

Po rozpoznaniu w dniu 6 września 2001 r. na rozprawie pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego Trybunał Konstytucyjny orzekł:

Art. 55 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368; zm.: Nr 104, poz. 515; z 1997 r. Nr 75, poz. 471, Nr 106, poz. 679, Nr 114, poz. 739, Nr 144, poz. 971; z 1998 r. Nr 162, poz. 1126; z 1999 r. Nr 20, poz. 180, Nr 75, poz. 853; z 2000 r. Nr 2, poz. 5, Nr 48, poz. 552, Nr 60, poz. 704, Nr 91, poz. 1008; z 2001 r. Nr 49, poz. 508 i 509) w części wyłączającej możliwość orzeczenia o zwrocie kosztów postępowania na rzecz skarżącego w razie umorzenia przez Naczelny Sąd Administracyjny postępowania sądowego w związku z uwzględnieniem przez organ administracji skargi w całości na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, jest niezgodny z art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Z uzasadnienia wyroku:

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) nie zawiera całościowego unormowania postępowania sędziowsko-administracyjnego. Postępowanie to regulują trzy podstawowe, zawarte w odrębnych ustawach, grupy norm procesowych. Pierwszą stanowią przepisy prawne zawarte w ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, zwłaszcza w rozdziale drugim regulującym właściwość i zakres działania NSA oraz w rozdziale trzecim – normującym postępowanie przed tym sądem. Niezależnie od tego – zgodnie z art. 59 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym – w sprawach nieuregulowa-

nych w tejże ustawie, do postępowania przed NSA stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania administracyjnego oraz kodeksu postępowania cywilnego, z tą różnicą, że znajdujące odpowiednie zastosowanie przepisy k.p.a. zostały enumeratywnie wymienione, natomiast w odniesieniu do przepisów k.p.c. przyjęto zasadę, iż mają one zastosowanie w pozostałym zakresie, a więc w zakresie nieuregulowanym w ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz wskazanych przepisach k.p.a. Odpowiednie stosowanie k.p.c. ma więc miejsce dopiero w ostatniej kolejności, w przypadku braku odpowiednich unormowań we wskazanych wyżej ustawach.

Reasumując, stwierdzić należy, że postępowanie przed NSA, mimo odpowiedniego stosowania przepisów innych ustaw, jest postępowaniem odrębnym, mającym własną, niezależną od postępowania uregulowanego w k.p.a. i k.p.c. specyfikę, która w istotnym stopniu rzutuje na sytuację prawną stron w postępowaniu sądownoadministracyjnym, także w odniesieniu do kosztów postępowania sądowego. Na szczególny charakter postępowania sądownoadministracyjnego zwraca się uwagę zarówno w orzecznictwie jak i w doktrynie (zob. S. Dalka, Glosa do wyroku NSA z 4 czerwca 1982 r., I SA 212/82, OSPiKA 1983, s. 133). Samoistny charakter takiego postępowania powoduje, że nie można zaliczyć go ani do postępowania administracyjnego, ani też do postępowania procesowego cywilnego (B. Adamiak, J. Borkowski, Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Warszawa 1991, s. 258 i n.).

Art. 55 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, znajduje się w jej rozdziale trzecim regulującym postępowanie przed NSA. Składa się on z trzech ustępów, z których tylko pierwszy zdanie drugie objęty jest zakresem pytania prawnego co do jego zgodności z Konstytucją. Ważne jednak znaczenie dla określenia zasad rozliczania kosztów poniesionych w postępowaniu przed NSA ma treść całego art. 55 ustawy o NSA. Wprowadza on trzy podstawowe reguły rozliczania kosztów postępowania sądownoadministracyjnego (zob. A. Zieliński, Glosa do postanowienia NSA z 24 marca 2000 r., SA/Sz 2306/99, Palestra 2001, Nr 1–2, s. 251 oraz A. Zieliński, Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, Palestra 1995, Nr 11–12, s. 11–14).

Po pierwsze – zgodnie z art. 55 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, orzeczenie powinno zawierać rozstrzygnięcie w sprawie kosztów postępowania. Istnieje więc obowiązek rozstrzygnięcia z urzędu o kosztach postępowania w każdym orzeczeniu. Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o NSA, sąd rozstrzyga sprawy wyrokiem lub postanowieniem. Każde z tych orzeczeń powinno zawierać rozstrzygnięcie o kosztach postępowania. W przypadku pominięcia tegoż elementu w orzeczeniu NSA, skarżącemu przysługuje w określonym ustawowo terminie wnioski o uzupełnienie w tym zakresie wyroku (por. art. 351 k.p.c. w zw. z art. 59 i art. 54 ust. 4 ustawy o NSA), bądź postanowienia (por. art. 351 k.p.c. w zw. z art. 361 k.p.c. w zw. z art. 59 i art. 54 ust. 4 ustawy o NSA). Jest to o tyle istotne, że od orzeczeń o kosztach postępowania nie przysługuje rewizja nadzwyczajna (zob.

orzeczenie SN z 24 listopada 1965 r., III PR 22/65 z glosą aprobowaną J. Krajewskiego, NP 1966, z. 7–8). Nie ma także możliwości dochodzenia należności z tytułu kosztów postępowania w odrębnym postępowaniu, po zakończeniu postępowania przed NSA (por. orzeczenia SN: z 14 maja 1965 r., III CO 73/64, OSNCP 1966, z. 7–8, poz. 108; z 7 stycznia 1966 r., PZ 84/65, OSPiKA 1966, poz. 208).

Po drugie – art. 55 ust. 1 zdanie drugie ustawy o NSA nie przewiduje możliwości zasądzenia kosztów postępowania od skarżącego na rzecz organu będącego stroną przeciwną (zasada ograniczonej odpowiedzialności za wynik postępowania). Z katégoricznego brzmienia tegoż przepisu wynika, że możliwość zwrotu kosztów postępowania przewidziano tylko na rzecz skarżącego i to tylko wtedy, gdy NSA w orzeczeniu uwzględnił skargę, a więc merytorycznie orzekł w sprawie. Nie istnieje taka możliwość – na co wskazuje też utrwalona praktyka orzecznicza SN i NSA – w przypadku umorzenia postępowania. O ile za uzasadnione uznać można, że względu na miejsce jednostki w państwie oraz rolę organów administracji w procesie stosowania prawa, przyjęcie zasady ograniczonej odpowiedzialności za wynik postępowania w odniesieniu do organów państwa, to niedopuszczalne jest – co będzie przedmiotem dalszych rozważań – przyjęcie takiego rozwiązania w odniesieniu do jednostki w przypadku umorzenia postępowania sądownoadministracyjnego w związku z uwzględnieniem przez organ skargi w całości na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Po trzecie – art. 55 ust. 2 i ust. 3 ustawy o NSA wprowadza zasadę proporcjonalności w zakresie zwrotu kosztów. Ujęta ona została w dwóch aspektach. Pierwszy z nich dotyczy częściowego zwrotu kosztów, uzależnionego od zakresu uwzględnienia skargi w relacji do wartości przedmiotu sporu określonego dla pobrania wpisu (art. 55 ust. 2 ustawy). Częściowe zasądzenie kosztów od organu może nastąpić w przypadkach, w których pobiera się od skargi wpis stosunkowy, a skargę uwzględniono w części niewspółmiernej do wartości przedmiotu sporu ustalonej w celu pobrania wpisu. Drugi aspekt zasady proporcjonalności zwrotu kosztów postępowania odnosi się do określania przez NSA wysokości kosztów zastępstwa procesowego w pozostałych sytuacjach. Istnieje tu możliwość miarkowania ich wielkości, w zależności od wkładu pełnomocnika w wyjaśnienie i rozstrzygnięcie sprawy (art. 55 ust. 3 ustawy o NSA).

Biorąc pod uwagę treść pytania prawnego stwierdzić należy, że zasady dotyczące rozliczania kosztów postępowania toczącego się przed NSA analizować należy także w aspekcie trybu postępowania przed NSA.

Zgodzić należy się z argumentacją składu orzekającego NSA występującego z pytaniem prawnym, że uwzględnienie skargi na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o NSA nie oznacza, że żadne postępowanie sądowe w takim przypadku nie toczy się. Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 1 ustawy o NSA skargę wnosi się bezpośrednio do NSA, który ma obowiązek wyjaśnienia, czy skarga nie zawiera braków formalnych i czy jest dopuszczalna, co wymaga niejednokrotnie dodatkowych czynności. Dopiero po tym przekazuje odpis skargi organowi, którego działanie lub bezczynność

zaskarżono, zobowiązując go do udzielenia odpowiedzi w ustawowym terminie i przesłania akt sprawy (art. 38 ust. 1 ustawy o NSA). Także po uwzględnieniu skargi przez organ administracyjny na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o NSA prowadzone jest dalsze postępowanie sądowe. Sąd sprawdza bowiem, czy skarga została istotnie uwzględniona w całości. Pyta też skarżącego, czy podtrzymuje skargę, a następnie wydaje stosowne rozstrzygnięcie. Jeśli przesłanki z art. 38 ust. 2 ustawy o NSA zostały spełnione, a więc gdy organ uwzględnił skargę w całości, NSA umarza postępowanie sądowe na podstawie art. 355 § 1 k.p.c. w zw. z art. 59 ustawy o NSA, jako bezprzedmiotowe, powołując się – w zależności od sytuacji – bądź na cofnięcie skargi przez skarżącego ze skutkiem prawnym, bądź na sam fakt uwzględnienia skargi przez organ administracji. W każdym z tych przypadków inna jest podstawa prawna i zasady zwrotu wpisu sądowego. W razie cofnięcia skargi stanowi ją art. 46 ust. 2 ustawy o NSA, a w przypadku umorzenia postępowania w związku z uwzględnieniem skargi przez organ administracji – art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. Nr 24, poz. 110 ze zm.).

Zgodnie z uchwałą składu 7 sędziów NSA z 9 grudnia 1996 r. (FPS 4/96, ONSA 1997, z. 2, poz. 45) regulacja przyjęta w art. 55 ust. 1 zdanie drugie jest wyczerpująca, zarówno w zakresie w jakim dopuszcza możliwość orzekania o zwrocie kosztów postępowania wyłącznie od organu na rzecz skarżącego, jak i w zakresie ustawowego określenia form uwzględnienia skargi na decyzję lub postanowienie.

Art. 55 ust. 1 ustawy o NSA – zdaniem Trybunału – jest regulacją wyczerpującą przy rozstrzygnięciu o kosztach postępowania przed NSA. Podzielić należy argumentację zawartą w pytaniu prawnym NSA, że bez względu na to, czy skarga uwzględniana jest w całości przez organ administracji, czy przez NSA, merytoryczna istota rozstrzygnięcia jest taka sama. W obu przypadkach skarga okazuje się bowiem w całości skuteczna. Skarżący wnosząc skargę nie wie, czy zostanie ona uwzględniona przez organ administracji w trybie określonym w art. 38 ust. 2 ustawy o NSA, czy też przez NSA na zasadach ogólnych. Nie może więc od przewidywanego trybu załatwienia jego sprawy uzależniać sposobu formułowania treści skargi, czy oceny celowości korzystania z pomocy prawnej adwokata lub radcy prawnego, z czym wiąże się konieczność poniesienia przez niego określonych kosztów. Tryb uwzględniania skargi nie daje możliwości określenia istnienia potrzeby ewentualnego udziału skarżącego (jego pełnomocnika) w czynnościach zmierzających do wyjaśnienia np. czy skarga nie zawiera braków formalnych i czy jest dopuszczalna. Dotyczy to także odpowiedzi skarżącego na pytanie – czy podtrzymuje skargę, czy też ją cofa. W istocie jedyna różnica o charakterze proceduralnym między obydwoma trybami sprowadza się do tego, że jeśli skargę uwzględnia organ administracji, nie ma potrzeby wyznaczenia rozprawy sądowej. Mimo takiego stanu rzeczy sytuacja prawna skarżących – ze względu na treść art. 55 ust. 1 zdanie drugie – jest nierówna.

Nie ma w tym względzie znaczenia okoliczność, że zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy o NSA w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie ma „przymusu adwokack-

kiego”, a osoby fizyczne mogą działać same lub przez pełnomocników. Tak ukształtowane przepisy w żaden sposób nie zmuszają, ani też nie zakazują zatrudnienia profesjonalnego pełnomocnika. Wynikające z art. 55 ust. 1 zdanie drugie rozwiązanie prawne, różnicujące obywateli znajdujących się w podobnej sytuacji, nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia, mimo braku przymusu profesjonalnego pełnomocnictwa. Zresztą w postępowaniu przed NSA, w sytuacji gdy uwzględni on skargę, mimo że uczestnictwo profesjonalnego pełnomocnika nie jest obowiązkowe, przewidziano możliwość zwrotu kosztów zastępstwa procesowego uczestnika postępowania reprezentowanego przez adwokata lub radcę prawnego. W podobnej sytuacji – a więc gdy zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy o NSA, organ uwzględnił w całości skargę – nie przewidziano takiej możliwości. W związku z nierównym traktowaniem obywateli będącym następstwem kwestionowanego przepisu, Trybunał uznaje, że niedopuszczalne jest występowanie w obrocie prawnym przepisów różnicujących możliwość zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, uzależniające je od formy, w jakiej zostanie rozstrzygnięta sprawa. Nie ma bowiem żadnej jakościowej, normatywnej różnicy w „załatwieniu sprawy” przez NSA w postępowaniu sądowym oraz rozpatrzeniem sprawy, która zawisła przed NSA poprzez ponowne rozpatrzenie decyzji wydanej przez organ administracji w trybie art. 38 ust. 2 ustawy o NSA. W obu bowiem przypadkach skarżący uzyskują pozytywne rozstrzygnięcia, co więcej – zawsze następuje zmiana decyzji na korzyść strony. W związku z tym w obu sytuacjach ich pozycja prawna powinna być taka sama. Inne rozumienie zasady równości w kwestii dotyczącej zwrotu kosztów zastępstwa procesowego może powodować, że w sprawach nawet oczywistych, zwłaszcza gdy przedmiot sporu jest niewielkiej wartości, obywatele będą rezygnowali z dochodzenia swoich praw przed NSA, gdyż będą się obawiali, iż poniosą koszty wyższe niż dochodzona należność, a zwrotu kosztów postępowania nie uzyskają.

Trybunał Konstytucyjny, orzekając o niezgodności art. 55 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (w zakresie określonym w wyroku) z art. 32 Konstytucji RP nie widzi potrzeby dodatkowego ustosunkowania się do art. 14 ust. 1 Konwencji Praw Obywatelskich i Politycznych jako wzorca kontroli w niniejszej sprawie. Wynikający z podniesionych w pytaniu prawnym wątpliwości zakres kontroli był możliwy do uwzględnienia przy przyjęciu jako wzorca kontroli wyłącznie art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z tych między innymi względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.