

Zbigniew Szonert

Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Palestra 48/3-4(543-544), 219-226

2003

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

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 8 lutego 2002 r., sygn. akt VSA 1885/01

Zagadnienie prawne:

Interpretacja nadająca art. 13 ust. 1 pkt 9 ustawy z 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 114, poz. 739 ze zm.) charakter kary i wiążące jej nałożenie z faktami minionymi, a nie z oceną, czy osoba ubiegająca się o wydanie wizy lub wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stwarza aktualnie lub na przyszłość zagrożenie dla ładu i porządku, prowadzi do zmiany funkcji tego przepisu. Bowiern rozumowanie takie prowadziłyby do wniosku, że nie byłoby możliwe udzielenie zgody na pobyt osobie, która w przeszłości weszła w konflikt z prawem („okazała lekceważący stosunek do prawa”). Tymczasem nawet na tle sformułowania art. 13 ust. 1 powołanej ustawy tego rodzaju wniosek jest nieuzasadniony.

Z uzasadnienia wyroku: Obywatel Armenii złożył skargę na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 30 maja 2001 r. (...), utrzymującą w mocy decyzję Wojewody Ś. z 4 grudnia 1960 r. (...) odmawiającą udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony.

Skarżący złożył wniosek o wyrażenie zgody na zamieszkanie w Polsce na czas oznaczony w dniu 21 sierpnia 2000 r. W momencie składania wniosku Skarżący miał ważny paszport armeński i pozostawał w procedurze uchodźczej, co powodowało, że korzystał z kolejno przedłużanych trzymiesięcznych wiz pobytowych i w okresie ważności tego rodzaju wizy złożył wniosek o pobyt czasowy. Skarżący wniosek motywował zawarciem małżeństwa z polską obywatelką, co nastąpiło 18 sierpnia 2000 r. Opinia policji jest dla Skarżącego przychylna. Żona Skarżącego złożyła oświadczenie, iż podejmuje się łożyć w razie potrzeby na jego rzecz. Sam Skarżący nie pracuje, co wynika m.in. z jego statusu jako cudzoziemca.

Przyczyną negatywnych dla Skarżącego rozstrzygnięć jest to, że małżeństwo Skarżącego uznano za niedostatecznie trwałe z uwagi na czas jego zawarcia. Uznano, że nie prowadzi on z żoną wspólnego gospodarstwa (małżonkowie nie mieszkali razem; wedle oświadczenia żony zamierzali wynająć mieszkanie). W decyzjach podano, że w 1997 r. w związku z

nielegalnym pobycem w Polsce Skarżący został z Polski wydany (wyjechał dobrowolnie). Następnie, mimo że jego dane figurowały w rejestrze osób niepożądanych, wyjechał do Polski z innym paszportem.

Tę okoliczność w zaskarżonej decyzji uznano za wystarczającą do wypełnienia dyspozycji art. 13 ust. 1 pkt 9 ustawy o cudzoziemcach z 25 czerwca 1997 r. (naruszenie ładu i porządku). Skarga kwestionuje ocenę, iż małżeństwo Skarżącego nie nabrało jeszcze cech trwałości. Podnosi, że brak jest wskazania okoliczności, które miałyby o takiej ocenie decydować i że sytuacja finansowa nie może być uznana za negatywną przesłankę wydania decyzji przychylniej dla Skarżącego. Kwestionuje ocenę o lekceważącym stosunku do prawa, skoro sam podporządkował się decyzji o wydaleniu w 1997 r. W odpowiedzi na skargę powtórzono argumentację przedstawioną w zaskarżonej decyzji.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga jest uzasadniona.

Uzyskanie zgody na pobyt czasowy wymaga braku istnienia przesłanek negatywnych (wykluczających udzielenie zgody) i istnienia przesłanek pozytywnych (przemawiających za udzieleniem takiej zgody). Przesłanką, na którą powołuje się uzasadnienie zaskarżonej decyzji, a która ma przemawiać przeciw możliwości wydania pozwolenia na pobyt czasowy jest art. 13 ust. 1 pkt 9 ustawy o cudzoziemcach. Przepis ten stwarza negatywną przesłankę wjazdu lub pobytu dla osób, których pobyt lub wjazd „są niepożądane” ze względu „na zagrożenia dla bezpieczeństwa i obronności państwa”, albo „z uwagi na konieczność ochrony ładu i porządku publicznego”. Są to dwa stany faktyczne. Decyzja powinna wskazywać, o który z nich w konkretnym wypadku chodzi i ta sama decyzja powinna wyraźnie określać, na czym polega zagrożenie dla dóbr wskazanych w tym przepisie, ze strony osoby, którą uważa się za źródło zagrożenia.

W decyzji podano, iż: Skarżący „wykazał szczególnie lekceważący stosunek do porządku prawnego naszego państwa. Poprzez świadome wprowadzenie w błąd organów kontroli granicznej. Cudzoziemiec nie poniósł bowiem negatywnych konsekwencji wcześniejszego naruszania polskiego porządku prawnego – ponad 2-letniego, nielegalnego pobytu (...) oraz wielokrotnego podejmowania nielegalnej działalności handlowej”. Z tego ujęcia wynika, iż organ administracji traktuje zakaz sformułowany, w art. 13 ust. 1 pkt 9 ustawy o cudzoziemcach za rodzaj kary stosowanej wobec cudzoziemca za zachowania, jakich dopuścił się w przeszłości. Tymczasem art. 13 ust. 1 pkt 9 jest środkiem ochrony prewencyjnej, a zatem musi odnosić się do aktualnych zagrożeń (prognoz zagrożenia) ładu i porządku. W tym jednak zakresie zaskarżona decyzja nie zawiera ustaleń i wnioskowania. Podkreślić należy, że zarówno wniosek inicjujący postępowanie w niniejszej sprawie, jak i decyzje obu instancji zostały wydane po upływie okresu, kiedy to Skarżący (z uwagi na wpis do rejestru) mógł być traktowany jako osoba niepożądana.

Rozumowanie organu administracji nadające art. 13 ust. 1 pkt 9 charakter kary i wiążące jej nałożenie z faktami minionymi, a nie z oceną, czy Skarżący stwarza aktualnie lub na przyszłość zagrożenie dla ładu i porządku, prowadzi do zmiany funkcji tego przepisu. Rozumowanie zastosowane przez organ administracji prowadziłoby do wniosku, że nie byłoby możliwe udzielenie zgody na pobyt osobie, która w przeszłości weszła w konflikt z prawem (okazała „lekceważący stosunek do prawa”). Tymczasem nawet na tle sformułowania art. 13 ust. 1 tego rodzaju wniosek jest nieuzasadniony. Sąd orzekający w niniejszej sprawie nie przesądza tego, czy Skarżący rzeczywiście nie stwarza zagrożenia, o którym mowa w powołanym przepisie. Jednakże to, co przytoczono w uzasadnieniu decyzji nie uzasadnia wniosku o istnieniu takiego zagrożenia.

Przesłanką pozytywną, która miałaby uzasadniać przyznanie Skarżącemu zgody na zamieszkanie, jest fakt zawarcia przez Skarżącego związku małżeńskiego. Oceniając istnienie tej przesłanki organ doszedł do wniosku (na podstawie daty zawarcia związku małżeńskiego, poprzedzającego nieznacznie datę wystąpienia z wnioskiem legalizacyjnym), iż związek ten nie ma cech trwałości. Zgodnie z ujęciem ustawowym „trwałość” więzów rodzinnych jest ustawową przesłanką wydania zezwolenia na osiedlenie. Gdy idzie o zgodę na zamieszkanie na czas oznaczony, przesłanki są ujęte mniej rygorystycznie i element „trwałości”, nie jest tu wymagany. Jest to zrozumiałe, jeśli się zważy, że takie rozumowanie, jakie zastosowano w zaskarżonej decyzji wykluczałoby w ogóle możliwość powoływania się na przesłankę wskazaną w art. 17 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach przez osoby, które świeżo zawarły związek małżeński. Nie tyle więc chodzi w przesłance, o której mowa w tym przepisie o „trwałość” związku, ile o to, czy nie został on zawarty wyłącznie w celu legalizacji pobytu (w tym zresztą kierunku doprecyzowano ujęcia ustawy o cudzoziemcach w noweli z 2001 r.). Jeżeli jednak zdaniem organu administracji w sprawie zachodzi wykorzystanie instytucji małżeństwa niezgodne z jej ustawowym celem, należało w tym zakresie przeprowadzić stosowne ustalenia i przedstawić odpowiednie rozumowanie. Ponieważ tego nie uczyniono i powołano się tylko na fakt krótkiego czasu istnienia małżeństwa, przeto nie można uznać zastosowania art. 17 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach za dokonane w prawidłowy sposób.

W tej sytuacji na postawie art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z 11 maja 1995 r. (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) orzeczono o uchyleniu zaskarżonej decyzji.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 10 października 2001 r., sygn. akt VSA 654/01

Zagadnienie prawne:

Przy pozyskiwaniu wiadomości w celu wydania przez właściwego komendanta wojewódzkiego policji opinii o której mowa w art. 82 ust. 4 ustawy z 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 114, poz. 739 ze zm.), wyznacznikiem winna być zasada aby wkrótce w prawa jednostki odbywało się tylko o tyle, o ile jest to konieczne w demokratycznym państwie i aby odbywało się w celach wskazanych w samej Konstytucji, w tym wypadku „dla ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego” (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, uszczegółowiony w tym zakresie przez art. 13 ust. 1 pkt 3–4 ustawy o cudzoziemcach). Ponadto w takiej sytuacji zastosowanie będzie miał również art. 47 Konstytucji RP przewidujący ochronę prywatności, odniesiony do „każdego” oraz art. 51 ust. 2 stwierdzający, iż „władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach, niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”.

Z uzasadnienia wyroku: Obywatel Wietnamu złożył skargę na postanowienie Komendanta Głównego Policji z 30 stycznia 2001 r. (...), utrzymujące w mocy postanowienie Komendanta Wojewódzkiego Policji w S. z 18 grudnia 2000 r. (...), mocą którego negatywnie zaopiniowano wniosek Skarżącego, który ubiega się przedłużenie zezwolenia na pobyt czasowy.

Przyczyną negatywnej opinii była okoliczność, że w 1999 r. wszczęto przeciw Skarżącemu postępowanie karne jako podejrzanemu o dokonanie przestępstwa z art. 292 § 1 k.k.

Skarżącemu postawiono zarzut paserstwa, sprawa karna nie jest jeszcze załatwiona.

Skarżący jest żonaty z obywatelką polską, własnych dzieci nie ma, wspólnie z żoną wychowuje dwójkę jej dzieci. W skardze podnosi, iż opinia nie uwzględnia elementów humanitarnych i konieczności ochrony rodziny.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga nie jest uzasadniona.

Naczelny Sąd Administracyjny jest właściwy do sprawowania kontroli nad aktami organów administracji w zakresie ich zgodności z prawem (tak prawem materialnym, jak i zastosowaną procedurą).

Postępowanie o wydanie pozwolenia na pobyt czasowy wymaga zasięgnięcia opinii właściwego komendanta wojewódzkiego policji (art. 82 ust. 5 ustawy o cudzoziemcach). Opinia ta ma dotyczyć kwestii, które wchodzi w zakres działań policji i które są przydatne dla organów do których należy orzekanie w sprawie wydania lub odmowy wydania karty czasowego pobytu, m.in. z punktu widzenia ochrony ładu i porządku publicznego i perspektyw jakie – z tego punktu widzenia – wiążą się z zalegalizowanym na czas oznaczony pobytem cudzoziemca.

Każda opinia zawiera warstwę faktów i warstwę ocen. Tym sposobem ustawodawca zmierza do uzyskania przez organ orzekający wiedzy o zdarzeniach, które nie są mu znane a które znać może policja z uwagi na zakres swoich kompetencji i o prognozach bezkonfliktowego zamieszkania w Polsce przez cudzoziemca – z perspektywy policji. Sfera faktów dotyczy zdarzeń, a więc okoliczności obiektywnie istniejących, sprawdzalnych. Oceny zawierają natomiast stwierdzenia, które nie podlegają pełnej obiektywizacji i zależą od wyznawanej aksjologii, są w bardziej znaczącym stopniu narażone na zarzut subiektywizmu, są mniej sprawdzalne.

Obie sfery (faktów i ocen) muszą przy tym dotyczyć zagadnień mieszczących się w zakresie celów i zadań policji, tak jak są one ujęte w ustawie z 6 kwietnia 1990 r. o policji (Dz.U. Nr 30, poz. 179 ze zm.). Ustawa ta przewiduje, że zadania policji dotyczą: ochrony życia i zdrowia oraz mienia przed bezprawnymi zamachami, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienia spokoju w miejscach publicznych oraz środkach transportu, wykrywania przestępstw i wykroczeń, a także zapobieganiu tym przestępstwom i wykroczeniom, jak również zjawiskom kryminogennym. Jak widać, zadania policji odnoszą się do istniejących i dopiero groźących zamachów, przestępstw, wykroczeń oraz groźących tymi zjawiskami patologii społecznych. Jest oczywiste, że wszelkie czynności policji w tym zakresie (rozdział 3 cytowanej ustawy), a zwłaszcza pozyskiwanie informacji o osobie zdaniem policji stwarzającej zagrożenie, mocno wkracza w sferę prywatności i musi być dlatego ograniczone do niezbędnego minimum, określanego celem uzyskiwania informacji.

Wymaga tego konstytucyjna (art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej) zasada proporcjonalności ingerencji władzy w konstytucyjnie chronione prawa i wolności jednostki. Gdy idzie o pozyskiwanie wiadomości w celu sformułowania opinii, jaką ustawowo ma wyrażać policja, wyznacznikiem aktywności policji jest zasada, aby wkroczenie w prawa jednostki odbywało się tylko o tyle, o ile jest to konieczne w demokratycznym państwie i aby odbywało się w celach wskazanych w samej Konstytucji, w tym wypadku „dla ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego” (art. 31 ust. 3 Konstytucji, uszczegółowiony w tym zakresie przez art. 13 ust. 1 pkt 3–4 ustawy o cudzoziemcach).

Wskazać należy w tym miejscu także art. 47 Konstytucji – przewidujący ochronę prywatności, odniesioną do „każdego” oraz art. 51 ust. 2 stwierdzający, iż „władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach, niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”. (Przepis ten ogranicza wprawdzie zakres swego działania do „obywateli”, jednakże jest bardzo wątpliwe, czy powiodłaby się próba obrony poglądu o jego wyłączeniu w stosunku do cudzoziemców podlegających polskiej jurysdykcji).

Stanowisko policji (wyrażone w postaci zaskarżalnego postanowienia) ogranicza się do podania do informacji, iż aplikant jest podejrzany o dokonanie przestępstwa przeciw mieniu. Opinia ta w tym zakresie zawiera więc tylko warstwę faktów. Opinia – sformułowana przez Komendanta Policji jako istnienie na obecnym etapie sprawy przesłanek do przyjęcia, iż Skarżący stanowi zagrożenie dla ładu i porządku (art. 13 ust. 1 pkt 9 ustawy o cudzoziemcach) – nie wykracza poza niezbędny cel: a mianowicie dostarczenie organowi administracji przesłanek koniecznych i wystarczających do wydania decyzji w kwestii czasowego pobytu. Do tego wystarcza podanie informacji o fakcie toczącego się postępowania karnego.

Zaskarżone postanowienie zajmuje stanowisko, iż względy humanitarne i ewentualne uwzględnienie aspektów życia rodzinnego Skarżącego powinno być uwzględniane w ramach decyzji odnoszącej się do legalizacji pobytu cudzoziemca. Zaskarżone postanowienie jasno i bez zbędnej stygmatyzacji wskazuje podstawy swego rozstrzygnięcia i dostarcza niezbędnego materiału organowi który ma wykorzystać opinię. Zaznaczyć należy, że organ ów ma powinność samodzielnego dokonania oceny przesłanek pojawiających się na tle sprawy i opinia (niezależnie od jej treści) jest tylko jednym elementem, niewiążącym co do kierunku rozstrzygnięcia. Na marginesie zauważyć należy, że nietrafny jest zarzut skargi, jakoby w zaskarżonej decyzji nie podano prawnej podstawy postanowienia. Zaskarżone postanowienie nie wykazuje uchybień co do prawa materialnego i zastosowanej procedury.

W tej sytuacji, na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) należało skargę oddalić.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 13 lutego 2002 r., sygn. akt VSA 1538/01

Zagadnienie prawne:

1. Ustawa z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 1997 r. Nr 142, poz. 950 ze zm.) nie wprowadza ograniczeń w uznaniu działalności kombatanckiej z powodu wieku, w którym tę działalność prowadzono.

2. Interpretacja przepisu art. 1 ust. 2 ustawy o kombatantach zawierającego wykaz rodzajów działalności uznawanej za kombatancką musi być dokonywana w związku z postanowieniami, mającego charakter normatywny, wstępu do ustawy.

Z uzasadnienia wyroku: Zainteresowana w 1998 r. złożyła wniosek o przyznanie jej uprawnień kombatanckich w trybie ustawy z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego. W uzasadnieniu wniosku podała, że uprawnienia kombatanckie należą jej się z tytułu: 1) udziału we wrześniu 1939 r. i później w Wojskowej Służbie Kobiet – Oddział Harcerski w Szpitalu Ujazdowskim (opieka nad rannymi żołnierzami), 2) służby w charakterze łącznika Komendanta Szpitala Ujazdowskiego w ramach Służby Zwycięstwa Polski od października 1939 r. do grudnia 1941 r. oraz 3) kolportażu różnych pism niepodległościowych początkowo WiN, a od 1981 r. „OWON”.

Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych decyzją z 7 lipca 2000 r. (...) odmówił zainteresowanej przyznania uprawnień kombatanckich. W uzasadnieniu wyjaśnił, że przedstawione we wniosku okoliczności mające świadczyć o spełnieniu przesłanek do przyznania uprawnień i uznania wnioskodawczyni za kombatanta – nie są dostatecznie uzasadnione, a w szczególności nie można uznać w świetle ustawy o kombatantach działań w ramach Oddziałów Harcerskich na terenie Szpitala Ujazdowskiego za

działalność kombatancką, tym bardziej że zainteresowana nie była zmobilizowana do służb wojskowych, lecz działała jako 14-letni harcerz ochotniczo. Kierownik Urzędu podkreśla, że działalność harcerska w okresie działań wojennych nie była objęta przepisami ustawy o kombatantach.

Od powyższej decyzji zainteresowana odwołała się. Kierownik Urzędu decyzją z 24 kwietnia 2001 r. (...) utrzymał w mocy decyzję własną z 7 lipca 2000 r.

Na powyższą decyzję w imieniu zainteresowanej skargę do NSA złożył Zarząd Główny „Solidarność Weteranów Pracy”. Skargę tę zainteresowana podtrzymała.

W skardze wnosi się o uchylenie zaskarżonej decyzji i i twierdzi, że służąc w Szpitalu Ujazdowskim w ramach Wojskowej Służby Kobiet – była faktycznie członkiem tej organizacji wojskowej i z tego tytułu powinno przyznać się jej uprawnienia kombatanckie.

Kierownik Urzędu w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie.

Sąd zważył, co następuje.

Nie ulega wątpliwości, że skarżąca we wrześniu 1939 r. i później pełniła jako 15-letnia harcerka służbę w Wojskowej Służbie Kobiet – Oddział Harcerski w Szpitalu Ujazdowskim w W. Ten fakt nie budzi wątpliwości. Wynika nie tylko z oświadczeń skarżącej, potwierdzone jest także dokumentami dołączonymi do sprawy i nie jest kwestionowany przez Urząd do Spraw Kombatanatów i Osób Represjonowanych. Ze złożonych relacji i dokumentów wynika niezbicie, że Oddział Harcerski jako służba organizacyjna był elementem w ramach Wojskowej Służby Kobiet, struktury, której zadaniem m.in. było niesienie pomocy chorym i rannym żołnierzom.

Urząd do Spraw Kombatanatów i Osób Represjonowanych zarówno w decyzji z 7 lipca 2000 r., której uzasadnienie należy uznać za zbyt powierzchowne, jak i w decyzji z 24 kwietnia 2001 r., nie kwestionując faktów związanych ze służbą zainteresowanej w Oddziale Harcerskim w ramach Wojskowej Służby Kobiet, kwestionuje możliwość uznania tej działalności za działalność kombatancką w rozumieniu art. 1 ustawy z 24 stycznia 1991 r. Urząd podnosi, iż zainteresowana nie była formalnie wcielona do Wojska Polskiego w 1939 r., bo była zbyt młoda (15 lat) i po drugie, że wykonywała tę służbę w szpitalu w charakterze ochotniczki.

Zdaniem Sądu, Urząd błędnie interpretuje art. 1 cytowanej ustawy o kombatantach. Przede wszystkim znaczenie wieku dla uznania czyjejs działalności za działalność kombatancką nie ma znaczenia. Ustawa w żadnym miejscu nie czyni takiego ograniczenia. Po drugie – interpretacja art. 1 ust. 2, gdzie znajduje się wykaz rodzajów działalności, które uznaje się za działalność kombatancką, musi być dokonana w związku z postanowieniami wstępu do ustawy, któremu trudno odmówić normatywnego charakteru, choćby w tym sensie, że przez jego pryzmat należy dokonywać interpretacji artykułowanych postanowień ustawy. Art. 4 zdanie pierwsze wstępu do ustawy wyjaśnia nie tylko cel ustawy, ale także krąg osób, które są adresatami tej ustawy: „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uznaje szczególnie zasługi dla Polski tych wszystkich obywateli polskich, którzy walczyli o suwerenność i niepodległość Ojczyzny, nie szczędząc życia i zdrowia na polach walki zbrojnej – w formacjach Wojska Polskiego, armii sojusznicych, a także w podziemnych organizacjach niepodległościowych i w działalności cywilnej – z narażeniem na represje”.

Przez pryzmat tych postanowień należy spojrzeć na działalność Oddziału Harcerskiego w ramach Wojskowej Służby Kobiet. Nie ulega wątpliwości, że służba, którą pełniła skarżąca była wykonywana w ramach zorganizowanej służby Oddziału Harcerskiego w ramach nadrzędnej struktury WSK, służba w której udział osób dorosłych i zmilitaryzowanych w związku z wojną w świetle ustawy nie budzi wątpliwości.

Trudno też przyjąć punkt widzenia Kierownika Urzędu, że działalność którą wykonywała skarżąca była działalnością ochotniczą nie pozostającą w związku z zadaniami Oddziału Harcerskiego, a więc, że nie była działalnością zorganizowaną. Przy takim podejściu do rozumienia działalności kombatanckiej jak proponuje Kierownik Urzędu należałoby wykluczyć działalność harcerstwa polskiego w 1939 r. i później spod działalności kombatanckiej.

I po trzecie – Sąd zwraca uwagę, że zarzut, iż skarżąca pełniąc służbę w ramach Wojskowej Służby Kobiet w Oddziale Harcerskim nie była formalnie wcielona do Wojska, nie może być zarzutem wobec skarżącej, bowiem ustawa nigdzie nie wymaga, aby za kombatantów mogli być uznani tylko ci, którzy byli formalnie zmilitaryzowani.

Zdaniem Sądu skarżąca spełnia warunki do tego, aby jej działalność z okresu wojny 1939 r. i później w ramach Oddziału Harcerskiego będącego w tym czasie strukturą w ramach Wojskowej Służby Kobiet uznać za działalność kombatancką w świetle art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 26 czerwca 2002 r., sygn. akt II SA/Kr 2139/99

Zagadnienie prawne:

Wdowa po kombatancie nie może się powoływać w postępowaniu weryfikacyjnym na nowe tytuły dla uprawnień kombatanckich, jakie mogłyby przysługiwać jej zmarłemu mężowi, jeśli na te tytuły nie powoływano się w postępowaniu przed ZBoWiD, ani w postępowaniu weryfikacyjnym prowadzonym za życia kombatanta.

Z uzasadnienia wyroku: Decyzją z 19 lipca 1999 r. (...) Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych na podstawie art. 20 ust. 3 w związku z art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (tekst jedn. Dz.U. z 1997 r. Nr 142, poz. 950 ze zm.) odmówił przyznania wnioskodawczyni uprawnień przysługujących wdowie po kombatancie. W uzasadnieniu organ podał, że takie uprawnienia były przyznane zmarłemu mężowi strony, na podstawie decyzji ZW ZBoWiD w K. w 1984 r. z tytułu utrwalania władzy ludowej za okres od 1 maja 1945 r. do 30 listopada 1945 r. Jak wynika z zaświadczenia WUSW we W. z 5 stycznia 1984 r. Stanisław W. pełnił w podanym wyżej okresie służbę w Milicji Obywatelskiej. W tej sytuacji, zdaniem organu, zastosowanie znajduje art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach (...), stosownie do którego pozbawia się uprawnień kombatanckich osoby, których jedynym tytułem do otrzymania tych uprawnień była jego działalność w charakterze uczestnika walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej. Z art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy o kombatantach wynika, że uprawnienia kombatanckie przysługują z tytułu uczestniczenia w walkach w jednostkach Wojska Polskiego oraz zmilitaryzowanych służbach państwowych z oddziałami Ukraińskiej Powstańczej Armii oraz grupami Wehrwolfu. Zdaniem organu Milicja Obywatelska nie była służbą zmilitaryzowaną i jakiegokolwiek zadania wykonywane podczas zatrudnienia w Milicji Obywatelskiej, bez względu na zajmowane stanowisko służbowe nie mogą być uznane za działalność kombatancką. Uprawnienia wdów po kombatantach mają przy tym charakter pochodny w stosunku do uprawnień współmałżonka.

We wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy zainteresowana wniosła o przyznanie jej uprawnień wdowy po kombatancie z tytułu przynależności zmarłego męża do NSZ. W związku z tym strona dołączyła zeznania dwóch świadków.

W dniu 14 października 1999 r. Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych wydał decyzję (...), w której utrzymał w mocy swoją wcześniejszą decyzję na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w związku z art. 127 § 3 k.p.a. oraz art. 20 ust. 3 i art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach (...). W uzasadnieniu organ powtórzył motywy swojej wcześniejszej decyzji i dodał, że termin składania wniosków o uprawnienia kombatanckie z nowych tytułów upłynął z 1 grudnia 1998 r.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego zainteresowana podniosła, że jej żądania, aby w trakcie postępowania weryfikacyjnego dotyczącego jej zmarłego męża uwzględnić jego przynależność do Narodowych Sił Zbrojnych i przedłożone dowody w postaci zeznań świadków, nie zostały wzięte pod uwagę przez Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych. Zainteresowana przytoczyła orzeczenia Sądu Najwyższego, z których wynika, że zagadnienia, czy kombatantowi mogą przysługiwać uprawnienia także z innego, nowego tytułu, powinny być rozpatrzone przez organ w trakcie postępowania weryfikacyjnego.

W odpowiedzi na skargę Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych w W. wniósł o jej oddalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 20 ust. 3 ustawy o kombatantach (...), uprawnienia wdów po kombatantach są pochodne wobec uprawnień, jakie przysługiwałyby ich współmałżonkom, gdyby żyli. Dla ustalenia, czy odmowa skarżącej przyznania uprawnień wdowy po kombatancie przez Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych była zgodna z prawem, należy zatem zbadać prawidłowość ustaleń organu co do podstaw prawnych dla pozbawienia uprawnień kombatanckich Stanisława W.

Niesporne jest, że Stanisław W. uzyskał uprawnienia kombatanckie z tytułu udziału w walkach o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej w okresie od 1 maja 1945 r. do 30 listopada 1945 r. Jak wynika z zaświadczenia WUSW we W. z 5 stycznia 1984 r. Stanisław W. pełnił w podanym wyżej okresie służbę w Milicji Obywatelskiej. Naczelny Sąd Administracyjny uważa, że stanowisko Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, stosownie do którego taka działalność nie stanowi tytułu do uprawnień kombatanckich w świetle art. 1 ust. 2, art. 2 i art. 4 ustawy o kombatantach (...), jest prawidłowe.

Skarżąca powołała się w toku postępowania weryfikacyjnego na inny tytuł uprawnień kombatanckich jej męża, a mianowicie na jego przynależność do Narodowych Sił zbrojnych w 1944 r.

Naczelny Sąd Administracyjny aprobuje pogląd wyrażany w orzecznictwie, że w trakcie postępowania weryfikacyjnego z udziałem kombatanta Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych powinien zbadać czy osobie tej przysługują uprawnienia kombatanckie z innego tytułu, niż ten, jaki był podstawą nadania uprawnień przez organ ZBoWiD. Jednakże zdaniem Sądu wdowa po kombatancie nie może się powoływać w postępowaniu weryfikacyjnym na nowe tytuły dla uprawnień kombatanckich, jakie mogłyby przysługiwać jej zmarłemu mężowi, jeśli na te tytuły nie powoływano się w postępowaniu przed ZBoWiD ani w postępowaniu weryfikacyjnym prowadzonym za życia kombatanta.

Z powyższych względów Naczelny Sąd Administracyjny na zasadzie art. 27 ust. 1 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. z 1995 r. Nr 74 poz. 368 ze zm.) skargę oddalił.