



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 18 kwietnia 1995 r.

RPO/181513/95/316/III/JM

Sąd Najwyższy
Izba Administracyjna,,
Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych

W A R S Z A W A

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

o podjęcie uchwały wyjaśniającej zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości w praktyce

Na podstawie art. 16. ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. Nr 109, poz. 471 z 1991 r.) oraz art. 13 pkt 3/i art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 13, poz. 48 z 1994 r.)

wnoszę:

o wyjaśnienie - czy pkt 3 uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1993 r. w sprawie wykładni art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 105, poz. 481), nie stanowi przeszkody w przywróceniu - przy zastosowaniu art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym - uprawnień kombatantom i represjonowanym, za okres wsteczny, poczynając od daty oznaczonej w decyzji Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, uchylonej wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w trybie art. 207 § 3 i art. 156 § 1 Kpa., w związku z obwieszczeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 września 1994 r. (Dz.U. Nr 99, poz. 482).

UZASADNIENIE

Przedstawione wyżej zagadnienie prawne powstało na tle rozbieżnych orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W. sprawie SA/Lu 2323/94, NSA. w Warszawie - Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie rozważał trafność decyzji Kierownika Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych z dnia 10 listopada 1993 r., pozbawiającej osobę zainteresowaną uprawnień kombatanckich z tytułu "służby w Odrodzonym Wojsku Polskim", "walki zbrojnej o utrwalenie władzy ludowej" oraz "ruchu oporu".

W motywach decyzji pozbawiającej uprawnień powołano się na art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a/ ustawy z dnia 24 stycznia 1991r. o kombatantach... w myśl którego uprawnienia kombatanckie nie przysługują osobie w związku z jej zatrudnieniem w aparacie bezpieczeństwa publicznego, a w świetle uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1992 r., aparat bezpieczeństwa publicznego oznacza wszystkie jednostki organizacyjne bezpieczeństwa publicznego, które z formalno-prawnego punktu widzenia były określone jako służby bezpieczeństwa publicznego, w tym również służba zawodowa w K.B.W., którą pełnił zainteresowany.

Rozpoznając sprawę (wyrok z dnia 24 lutego 1995 r.) Naczelny Sąd Administracyjny podniósł, że art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a/ ustawy kombatanckiej, został orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lutego 1994 r. (K. 15/93) uznany za niezgodny z Konstytucją RP i Prezes Trybunału Konstytucyjnego obwieszczeniem z dnia 9 września 1994 r. ogłosił utratę mocy obowiązującej tego przepisu w części, w jakiej nie przyznaje uprawnień kombatantom i represjonowanym osobom spoza struktur Urzędów Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa i Informacji Wojskowej, które nie wykonywały zadań związanych ze zwalczaniem organizacji niepodległościowych i osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 99, poz. 482).

Obwieszczenie powyższe - jak zaznaczył NSA zostało ogłoszone już po wydaniu zaskarżonej decyzji, lecz działa ono wstecz, bo pierwotna treść omawianego przepisu ustawy, była niezgodna z przepisami Konstytucji od chwili jego uchwalenia. Samo zaś zatrudnienie zainteresowanego w jednostkach K.B.W. nie stanowi podstawy do pozbawienia go przyznanych mu uprawnień kombatanckich, wobec tego decyzja zaskarżona podlega uchyleniu na podstawie art. 207 § 1 i 2 pkt 1 K.p.a.

W sprawie V SA 1522/93, NSA w Warszawie rozważał treść decyzji kierownika Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych z dnia 11 maja 1993 r. pozbawiającą osobę zainteresowaną uprawnień kombatanckich z tytułu pobytu w "hitlerowskich obozach koncentracyjnych", ponieważ w późniejszym okresie zatrudniona była w Komendzie Głównej MO, co w myśl uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1992 r. oznaczało zatrudnienie w aparacie bezpieczeństwa publicznego, w tym także w MO.

Rozpoznając sprawę (wyrok z dnia 12 października 1994 r.) NSA ustalił, że zainteresowana podjęła pracę w MO od 1951 r., w Biurze Dowodów Osobistych, co w świetle obwieszczenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 września 1994 r. (Dz.U. Nr 99, poz. 482 z dnia 21 września 1994 r.) o utracie mocy obowiązującej art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a/ ustawy o kombatantach... nie dawało podstawy do cofnięcia uprawnień.

"Skoro więc skarżąca (...) pozbawiona została uprawnień kombatanckich o przepisy ustawy zwykłej, niezgodnej z przepisami Konstytucyjnymi, przeto zaskarżone orzeczenie jako indywidualny akt z zakresu administracji państwowej wydany z naruszeniem przepisów konstytucyjnych, nie może się ostać".

Ujmując w ten sposób kwintesencję swego rozstrzygnięcia, NSA powołał się na art. 207 § 1 i 2 pkt 3 K p a. oraz na art. 208 K p a.

Jednocześnie NSA zaznaczył, że "ponowne rozpoznanie sprawy może nastąpić po wejściu w życie uchylonych lub zmienionych przez Sejm przepisów ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r., stosownie do art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym", co w dacie wydania wyroku jeszcze nie nastąpiło.

W sprawie SA Kr 1992/93, NSA w Warszawie - Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie rozważał trafność decyzji Kierownika Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych z dnia 24 czerwca 1993 r. pozbawiającą zainteresowanego uprawnień kombatanckich nabytych z tytułu "utrwalania władzy ludowej i z tego powodu, że był zatrudniony i działał w aparacie bezpieczeństwa publicznego". NSA doszedł do wniosku, że według Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, zainteresowany mieści się w kategorii osób wymienionych pod lit. a/ art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach... Powołał się na obwieszczenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 września 1994 r. (Dz.U. Nr 99, poz. 482 z dnia 21 września 1994 r. o utracie mocy obowiązującej wymienionego przepisu i przyjął także na podstawie ustaleń kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, że

zainteresowany nie służył w strukturze Urzędów Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa i Informacji Wojskowej, ani też nie wykonywał zadań związanych ze zwalczaniem organizacji niepodległościowych i osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości RP.

Następnie NSA wskazał na treść art. 30 ust. 3 i ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1994 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 109, poz. 470 z 1991 r.) przewidującym, iż ostateczne decyzje administracyjne wydane z zastosowaniem przepisu prawnego, który w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jako sprzeczny z Konstytucją został uchylony w całości lub w części, uznaje się za nieważne w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego.

W tej sytuacji NSA na podstawie art. 207 § 3 K.p.a. w związku z art. 31 ust. 3 w/w ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. i art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji, jako wydanej bez podstawy prawnej.

W orzeczeniu z dnia 15 lutego 1994 r. (K. 15/93) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nieprzyznanie uprawnień kombatanom i represjonowanym na mocy art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a/ ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych oraz okresu powojennego osobom spoza struktur Urzędów Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa i Informacji Wojskowej, które nie wykonywały zadań związanych ze zwalczaniem organizacji niepodległościowych i osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezgodne z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 67 ust. 2 przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art. 77 ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426).

W Dzienniku Ustaw RP Nr 99, poz. 482 z dnia 21 września 1994 r. ukazało się obwieszczenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 września 1994 r. o utracie mocy obowiązującej art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a/ ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego.

Treść obwieszczenia głosi, iż stanowi ono wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lutego 1994 r. (K. 15/93) w części, w jakiej nie przyznaje uprawnień kombatanom i represjonowanym osobom spoza struktur Urzędów Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa i

Informacji Wojskowej, które nie wykonywały zadań związanych ze zwalczaniem organizacji niepodległościowych i osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej.

Przytoczone orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego uwzględniły w swych rozważaniach treść obwieszczenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 września 1994 r. o utracie w określonym zakresie mocy obowiązującej art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a/ ustawy o kombatantach..., jednakże nie zajęły jednolitego stanowiska w odniesieniu do kwestii daty lub okresu za który dokonuje się przywrócenia uprawnień tym osobom, na korzyść których przemawia orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lutego 1994 r. (K. 15/93).

W sprawie SA/Lu 2323/94, NSA podkreślił, że wprawdzie obwieszczenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 września 1994 r. zostało ogłoszone już po wydaniu zaskarżonej decyzji, to jednak "działa ono wstecz, bo pierwotna treść (...) przepisu ustawy była niezgodna z przepisami Konstytucji od chwili jego uchwalenia".

To stwierdzenie wskazuje, że uchylenie zaskarżonej decyzji winno pociągać za sobą przyznanie uprawnień kombatanckich wstecz, poczynając od daty powzięcia uchylonej decyzji.

W sprawie V SA 1522/93, NSA w Warszawie uchylając wyrokiem z dnia 12 października 1994 r. zaskarżoną decyzję, w uzasadnieniu orzeczenia podkreślił, że ponowne rozpoznanie sprawy może nastąpić dopiero po wejściu w życie uchylonych lub zmienionych przez Sejm przepisów ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r., stosownie do art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

To stwierdzenie sugeruje pogląd, a przemawia za nim wskazanie w końcowej części uzasadnienia art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, że jakkolwiek NSA nie powołał się formalnie na pkt 3 uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1993 r. w sprawie wykładni art. 7 ust. 2 tejże ustawy to jednak miał - jak wydaje się - na uwadze zawartą w tym postanowieniu dyspozycję interpretacyjną, iż orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodność ustawy z Konstytucją, powoduje uchylenie ustawy z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw obwieszczenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o utracie mocy obowiązującej ustawy. Nastąpiło to z dniem 21 września 1994 r., co w konsekwencji według takiego poglądu NSA dopiero po tej dacie, w razie zmiany przepisów ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach..., byłoby możliwe przywrócenie uprawnień kombatanckich, przy czym jako

formalną podstawę orzeczenia Sąd wskazał art. 207 § 1 i 2 pkt 3 i art. 208 Kpa., przyjmując że uchylenie zaskarżonej decyzji nastąpiło z powodu naruszenia przepisów Konstytucyjnych oraz naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy. .

W sprawie natomiast SA-Kr 1992/93, NSA w Warszawie - Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie powołał się wprawdzie także na obwieszczenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 września 1994 r. o utracie mocy obowiązującej art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a/ ustawy o kombatanach..., lecz jednocześnie poprzez wskazanie na art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Sąd dopuścił możliwość przywrócenia uprawnień kombatanckich za okres wsteczny, od daty wydania decyzji, jako powziętej bez podstawy prawnej.

Różnica w stanowisku Sądów posiada dla sfery uprawnień osób zainteresowanych istotne znaczenie, bowiem w sprawie V SA 1522/93 przyznanie lub przywrócenie uprawnień zostało uzależnione od okoliczności, które będą miały miejsce w przyszłości, z pominięciem okresu wstecznego wobec nawet uchylenia zaskarżonej decyzji z powołaniem się na art. 207 § 1 i 2 pkt 3 Kpa.

Od tego stanowiska różnią się poglądy NSA przedstawione w pozostałych uzasadnieniach wyroków. Sytuacja zatem poglądu prawnego na treść uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1993 r. (Dz.U. Nr 105, poz. 481) w zestawieniu z art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, wymaga autorytatywnego wyjaśnienia, niezbędnego dla ujednoczenia orzecznictwa sądowego, bowiem uchwała Trybunału Konstytucyjnego posiada moc powszechnie obowiązującej wykładni ustawy (art. 13 powołanej ostatnio ustawy). Zawarte więc w jej pkt 3 stwierdzenie, że uchylenie ustawy następuje "z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw obwieszczenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o utracie mocy obowiązującej ustawy", może wywoływać wrażenie, że przepis ustawy pomimo jego niezgodności z Konstytucją obowiązywał jednak do daty jego formalnego uchylenia obwieszczeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, co wykluczałoby uprawnienia za okres wsteczny.

Reasumując prawidłowa wykładnia powinna raczej zmierzać w kierunku synchronizacji pkt 3 uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1993 r. z art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, w ten sposób, że uchylenie przepisu ustawy jako

niezgodnego z Konstytucją następuje z dniem ogłoszenia obwieszczenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw, jednakże uchylenie lub stwierdzenie przez NSA decyzji cofającej uprawnienia, powoduje w związku z art. 207 § 3 i art. 156 § 1 pkt 2 Kpa. nieważność decyzji i tym samym -. obowiązek przywrócenia uprawnień kombatantom lub osobom represjonowanym od daty wydania takiej decyzji.

Celem usunięcia wątpliwości powstałej na tle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, wystąpienie z niniejszym wnioskiem wydaje się być uzasadnione.

Wypada jednocześnie zaznaczyć, że Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wystąpił z wnioskiem (z dnia 21 grudnia 1994 r. L.dz.Bo 1066/94) do Trybunału Konstytucyjnego o podjęcie uchwały ustalającej powszechnie obowiązującą wykładnię art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, poprzez wyjaśnienie - "czy stwierdzenie, że prawomocne orzeczenie sądowe, zostało wydane z zastosowaniem przepisu, który w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jako sprzeczny z Konstytucją lub aktem ustawodawczym został zmieniony bądź uchylony w części lub w całości, stanowi samodzielną podstawę wznowienia postępowania sądowego".

Wystąpienie Prezesa N.S.A. wiąże się też z wątpliwościami przedstawionymi we wniosku Rzecznika, bowiem ust. 3 art. 31 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym stanowi sui generis uzupełnienie art. 156 § 1 Kpa. w przedmiocie nieważności decyzji administracyjnej i wiążących się z tą sprawą roszczeń odszkodowawczych. Różnica natomiast wniosku Rzecznika w stosunku do wystąpienia Prezesa N.S.A. poza formalną treścią ust. 1 i ust. 3 art. 31 w/w ustawy, dotyczy pozycji wykładni art. 7 tejże ustawy, zawartej w uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1993 r. (Dz.U. Nr 105, poz. 481), o której nie wspomina sentencja wystąpienia Prezesa N.S.A.

Prof. dr Tadeusz Zieliński

W załączeniu:

kopia wyroków N.S.A.

1/ SA/Lu 2323/94

2/V.SA 1522/93

3/ SA.Kr 1992/93

4/ odpisy wniosku

kk