

**Wyrok z dnia 6 kwietnia 1995 r.
III ARN 10/95**

1. Obwieszczenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o utracie mocy obowiązującej określonego przepisu prawa (lub jego części) wobec jego sprzeczności z Konstytucją, oznacza w istocie rzeczy stwierdzenie takiej sprzeczności uchwał i orzeczeń sądów zawierających wykładnię zgodną wprawdzie z przepisem uznanym następnie za niekonstytucyjny, lecz nie odpowiadającą treści Konstytucji w takim jej rozumieniu, jakie Trybunał uznaje za właściwe.

2. Wniosek członków rodzin kombatantów lub ofiar represji z lat wojny i okresu powojennego o przyznanie uprawnień przewidzianych w przepisach ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 17, poz. 75 ze zm.) - nie podlega żadnym ograniczeniom czasowym.

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz (sprawozdawca), Sędziowie SN: Kazimierz Jaśkowski, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 6 kwietnia 1995 r. sprawy ze skargi Sabiny S. na decyzję Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych w W. z dnia 27 października 1993 r., [...] w przedmiocie odmowy przyznania uprawnień kombatanckich po zmarłym mężu Mieczysławie S., na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 6 października 1994 r. [...]

- 1) u c h y l i ł zaskarżony wyrok,
- 2) u c h y l i ł decyzję [...] z dnia 27 października 1993 r. Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych,
- 3) zasądził od Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych na rzecz Sabiny S. kwotę 10 (dziesięć) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

U z a s a d n i e n i e

We wniosku skierowanym do Biura do Spraw Kombatantów Sabina S. domagała się przyznania jej uprawnień przysługujących wdowie ofiary represji z lat wojny podając w kwestionariuszu wypełnionym w imieniu zmarłego męża, że w lutym 1940 r. jako dziecko został on wraz z rodziną deportowany do Autonomicznej Republiki Komi w ZSRR, a następnie przesiedlony do Kazachstanu. Do Polski powrócił w kwietniu 1946 r. Z dokumentów znajdujących się w aktach sprawy wynika, że zmarły w okresie od 27 października 1954 r. do 12 listopada 1973 r. był zatrudniony jako funkcjonariusz Milicji Obywatelskiej w Komendzie Miejskiej i Powiatowej Milicji Obywatelskiej w Z.G. Zmarł 12 listopada 1973 r.

Decyzją z dnia 27 października 1993 r. [...] Kierownik Urzędu do Spraw Kom-

batantów i Osób Represjonowanych odmówił Sabinie S. przyznania statusu prawnego osoby uprawnionej do świadczeń przewidzianych w ustawie z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 17, poz. 75 ze zm.) powołując się na treść art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a powołanej ustawy i na wykładnię tego przepisu zawartą w uchwale powiększonego składu Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1992 r. II UZP 7/91 uznając, a że zamieszczony w tym przepisie zwrot "aparatus bezpieczeństwa publicznego" oznacza wszystkie jednostki organizacyjne resortu bezpieczeństwa publicznego, które z formalnoprawnego punktu widzenia były określone jako służby bezpieczeństwa publicznego, a zatem także i jednostki organizacyjne Milicji Obywatelskiej.

Skarga Sabinie S. do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów zwraca uwagę, że zmarły mąż miał przydział służbowy do tych struktur Milicji Obywatelskiej, których zadaniem było zwalczanie przestępczości kryminalnej, nie należał do kategorii funkcjonariuszy milicji zaangażowanych w tzw. "utrwalanie władzy ludowej", do końca służby posiadał zaledwie stopień szeregowego.

Odpowiedź na skargę Urzędu do Spraw Kombatantów powtarza w rozwiniętej postaci podstawowe argumenty decyzji odmownej, ograniczając się do przytoczenia niektórych przesłanek zawartych w sentencji i uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1992 r.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu wyrokiem z dnia 6 października 1994 r. [...] skargę oddalił. W uzasadnieniu tego wyroku powołał się na uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lutego 1994 r. K. 15/93, uznającą za sprzeczny z Konstytucją RP przepis art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy kombatanckiej w części w jakiej nie przyznaje on uprawnień kombatantów i osób represjonowanych wnioskodawcom spoza struktur Urzędów Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa i Informacji Wojskowej oraz na utratę mocy obowiązującej tego przepisu w takim zakresie i w takim rozumieniu, który pozbawił uprawnień kombatanckich tych, którzy pełnili służbę w innych jednostkach organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych nie wykonujących jednak zadań związanych ze zwalczaniem organizacji niepodległościowych i osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej. Obwieszczenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o utracie mocy obowiązującej omawianego tu przepisu ustawy kombatanckiej ogłoszone zostało w Dzienniku Ustaw nr 99 z 21 września 1994 r. pod poz. 482.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zmiana zarówno samej wykładni art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy kombatanckiej jak i wynikająca stąd konieczność zmiany sposobu jego stosowania w praktyce przemawiałaby za tym, że zaskarżona decyzja Urzędu do Spraw Kombatantów powinna ulec uchyleniu jako co najmniej przedwczesna. Skarga jest jednak nieuzasadniona i musi być oddalona z innych przesłanek. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął bowiem, że przepisy ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach w ogóle nie mogły mieć zastosowania w sprawie wszczętej wnioskiem Sabinie S., gdyż możliwość złożenia wniosku przez wdowę po kombatancie lub innej osobie uprawnionej "...ograniczona jest ramami czasowymi obowiązującej ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r....". Oznacza to - konkluduje Naczelny Sąd Administracyjny, - że wdowy po kombatantach lub osobach represjonowanych mogą wnosić własne wnioski o wszczęcie postępowania jedynie w sytuacji, gdy śmierć

ich małżonków nastąpiła po dniu 1 stycznia 1991 r. jako dacie wejścia w życie ustawy.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżył rewizją nadzwyczajną Minister Sprawiedliwości wnosząc o jego uchylenie wraz z poprzedzającą go decyzją Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i przekazanie sprawy Kierownikowi tego Urzędu do ponownego rozpoznania. Rewizja nadzwyczajna zwalcza obydwie podstawowe przesłanki uzasadnienia zaskarżonego wyroku. Co do pierwszej przesłanki rewizja nadzwyczajna powtarza twierdzenie, że także i po ogłoszeniu obwieszczenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 września 1994 r. o utracie mocy obowiązującej art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy kombatanckiej, istnieje podstawa do przyjęcia, że Mieczysław S. będąc zatrudniony w organach Milicji Obywatelskiej nie był osobą "spoza struktur Urzędu Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa", skoro do struktur tych zalicza się także MO, zgodnie z powołaną wyżej uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1992 r. Brak w sprawie ustaleń, czy Mieczysław S. jako funkcjonariusz MO wykonywał "zadania związane ze zwalczaniem organizacji niepodległościowych i osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej", nie ma znaczenia prawnego w świetle wymienionego obwieszczenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, gdyż okoliczność, czy ktoś wykonywał zadania związane ze zwalczaniem organizacji niepodległościowych, czy też nie, może dotyczyć tylko osób "spoza struktur Urzędu Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa", a nie funkcjonariuszy tych struktur, w tym także funkcjonariuszy MO. Rewizja nadzwyczajna odnosi się krytycznie także i do drugiej przesłanki zawartej w zaskarżonym wyroku podając m.in., że w wyroku tym przyjęto błędną interpretację art. 34 ustawy kombatanckiej, uznając, że [...] stan prawny obowiązujący od 1 stycznia 1991 r. (daty wejścia w życie tej ustawy) daje podstawę do uzyskania uprawnień tylko osobom, które nabyły je po 1 stycznia 1991 r. Tymczasem ustawa kombatancka wprawdzie obowiązuje od 1 stycznia 1991 r., ale dotyczy zdarzeń, które miały miejsce również przed tą datą. Błąd Sądu polega na tym, że myli on stan prawny obowiązujący od 1 stycznia 1991 r. ze stanem faktycznym zaistniałym wcześniej, który dopiero od 1 stycznia 1991 r. daje ustawowe przesłanki do uzyskania uprawnień kombatanckich. Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o kombatantach Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych potwierdza uprawnienia wdowom, które udokumentują uprawnienia zmarłego męża zarówno przed 1 stycznia 1991 r., jak i po tej dacie, gdyż brak jest w ustawie przepisu ograniczającego czasowo zgłaszanie wniosków przez wdowy. Ze sformułowań art. 21 ust. 1 i art. 22 ust. 1 i 2 ustawy wynika, że decyzje Kierownika Urzędu mają charakter deklaratoryjny, bowiem potwierdzają tylko konkretne fakty, zaistniałe przed, jak i po 1 stycznia 1991 r. wywołujące skutki prawne przewidziane tą ustawą.

Oceniając zarzuty rewizji nadzwyczajnej Sąd Najwyższy uważa, że pierwszy z nich jest oczywiście bezpodstawny. Rewizja nadzwyczajna nie podejmuje w ogóle próby wyjaśnienia znaczenia prawnego obwieszczenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 września 1994 r. o utracie mocy obowiązującej art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy kombatanckiej i zakresu wywołanych przez to obwieszczenie skutków prawnych m.in. dla wykładni i praktyki stosowania tych przepisów. Obwieszczenie to stanowi realizację obowiązku prawnego wynikającego z art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (jednolity tekst: Dz. U z 1991 r., Nr 109, poz. 470) nakazującego ogłoszenie w organie publikacyjnym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o utracie mocy obowiązującej aktu ustawodawczego bądź o jego

zawieszeniu. Granice kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny w stosunku do aktów prawnych poddanych tej kontroli, art. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. odnosi bądź do całego aktu ustawodawczego bądź do poszczególnych przepisów. Sądzić należy - aczkolwiek wniosek taki nie ma bezpośredniego potwierdzenia w przepisach określających ustrój i kompetencje Trybunału Konstytucyjnego - że granice tej kontroli mogą być ograniczone także do określonej, autonomicznej pod względem treści, części wybranego przepisu prawa, co ze zrozumiałych względów może mieć miejsce jednak tylko w stosunku do przepisów o złożonej, wielowarstwowej strukturze. Do kategorii takich przepisów nie można jednak zaliczyć art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy o kombatantach skoro jego treść sprowadza się w istocie rzeczy do zdania oznajmiającego, iż uprawnienia przewidziane w ustawie nie przysługują m.in. tym którzy zatrudnieni byli w aparacie bezpieczeństwa publicznego lub w informacji wojskowej. Przepis ten, wbrew sugestii wynikającej z treści orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lutego 1994 r. nie daje podstaw do dychotomicznego podziału tej normy na dwie równorzędne części, w której jedna pozbawia uprawnień kombatanckich osoby zatrudnione w aparacie bezpieczeństwa publicznego, a druga nie przyznaje tych uprawnień także i innym osobom spoza struktur Urzędów Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa i Informacji Wojskowej, które były wprawdzie zatrudnione w milicji, lecz nie wykonywały zadań związanych ze zwalczaniem organizacji niepodległościowych i osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej. Otwarta jest zatem kwestia jakie znaczenie prawne i jakie skutki wywołało obwieszczenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 września 1994 r. o utracie mocy obowiązującej art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy kombatanckiej "w części, w jakiej nie przyznaje uprawnień...osobom spoza struktur" wyżej wymienionych. Wszak nie przyznanie tych uprawnień (tzn. w istocie rzeczy ich pozbawienie) nie wynika wprost z treści powołanego przepisu prawa, lecz jest następstwem ukształtowanej praktyki orzeczniczej Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, a także orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego. W tym kontekście orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego bezpośrednio kojarzy się z wykładnią określenia "aparat bezpieczeństwa publicznego" zawartą w pkt 1 uchwały powiększonego składu Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1992 r. Nasuwa się zatem przypuszczenie, że główną intencją orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lutego 1994 r. było dążenie do zmiany społecznej praktyki stosowania art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy kombatanckiej, którą Trybunał ten uznał w ten sposób za sprzeczną z Konstytucją. Tego rodzaju skutki prawne orzeczenia Trybunału wykraczają poza następstwa orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, które bądź wynikają wprost z treści art. 31 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. bądź z uchwał Trybunału wyjaśniających te następstwa, a w szczególności z uchwały pełnego składu Trybunału z dnia 20 października 1993 r. (Dz. U. Nr 105, poz. 481) stwierdzającej, że orzeczenie Trybunału nie rozpatrzone przez Sejm w ustalonym terminie, powoduje utratę mocy obowiązującej ustawy (także wybranych przepisów lub ich części) z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw obwieszczenia Prezesa Trybunału. Przepisy prawa nie określają zatem jednoznacznie ani wpływu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego uznającego określony akt ustawodawczy za spreczny z Konstytucją na wcześniejszą wykładnię przepisów tego aktu dokonywaną zwłaszcza przez organy korzystające ustawowo z zagwarantowanego prawa do niezawisłości w orzekaniu ani wpływu obwieszczenia

Prezesa Trybunału o utracie mocy obowiązującej wybranego przepisu prawa na taką wykładnię. Wykładnia jest procesem intelektualnym podjętym dla ustalenia treści przepisu prawa, jego zakresu, skutków, kręgu osób uprawnionych lub zobowiązanych itp. Jej "byt prawny" jest niezależny od okresu obowiązywania ustawy, zmian w jej treści, sposobach tłumaczenia i stosowania itd. Porządek prawny ukształtowany pod wpływem konstytucyjnej zasady państwa prawnego, do przestrzegania której powołany został m.in. Trybunał Konstytucyjny, nakazuje jednak uznać, że obwieszczenie Prezesa Trybunału o utracie mocy obowiązującej określonego przepisu prawa (lub jego części) wobec jego sprzeczności z Konstytucją oznacza w istocie rzeczy także stwierdzenie takiej sprzeczności uchwał i orzeczeń sądów zawierających wykładnię zgodną wprawdzie z przepisem uznanym następnie "za niekonstytucyjny" lecz nie odpowiadającą treści tej Konstytucji w takim jej rozumieniu, które Trybunał uznaje za właściwe. Bezpodstawnie zatem rewizja nadzwyczajna powołuje się na wykładnię art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy kombatantkiej wynikającą z pkt 1 uchwały powiększonego składu Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1992 r. II UZP 7/91.

Uzasadniony jest natomiast drugi zarzut rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości. Dotyczy on w istocie rzeczy czasowych aspektów obowiązywania ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach. Aspekt ten może być rozpatrywany co najmniej na kilku płaszczyznach, a w szczególności:

1. jako data wejścia w życie ustawy (art. 34),
2. jako okres historyczny, w kontekście którego rozpatrywane i oceniane jest zachowanie się osób ubiegających się o uprawnienia kombatantkie lub osób represjonowanych,
3. jako okres, w którym osoba wymieniona w pkt 2 posiada lub posiadała obywatelstwo polskie (art. 21 ust. 1),
4. jako okres życia samych kombatantów lub osób uprawnionych bądź pozostałych po nich członków rodzin (art. 21 ust. 1).

Ze względu na kontekst niniejszej sprawy, przedmiotem zainteresowania Sądu Najwyższego jest ten czwarty czasowy aspekt obowiązywania ustawy. Uprawnienia członków rodzin mają charakter wtórny (lub zależny) w tym m.in. znaczeniu, że warunkiem ich przyznania jest pozytywne stwierdzenie przez właściwy organ i we właściwym trybie, że ten, z którego działalnością lub z indywidualnym losem wiążą oni swe uprawnienie, miał lub mógł mieć status prawny kombatanta lub osoby represjonowanej w rozumieniu przepisów ustawy. Uprawnienia członków rodziny osoby, której uprawnienia zostały stwierdzone w sposób wymagany przez przepisy ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. są oczywiste i nie wymagają żadnego dodatkowego uzasadnienia. Natomiast w stosunku do tych, którzy zmarli przed tą datą, Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu swego orzeczenia przyjmuje, że członkowie ich rodzin mogą składać własne wnioski, jedynie w sytuacji, gdy śmierć ich małżonków nastąpiła po dniu 1 stycznia 1991 r. jako dacie wejścia w życie ustawy. Sąd Najwyższy uważa, że wykładnia taka nie ma uzasadnienia w przepisach ustawy ale ponadto jest oczywiście sprzeczna z głównym jej celem wyrażonym w preambule. Ograniczenia czasowe do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania uregulowanego przepisami prawa administracyjnego mogą wynikać jedynie z przepisów ustawy. Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. ograniczeń takich nie zawiera, a ponadto nie jest dopuszczalne stosowanie w rozpatrywanym wypadku przepisów prawa cywilnego o przedawnieniu, skoro uprawnienia wynikające z przepisów tej ustawy nie należą do kategorii praw cy-

wilnych, nawet w tych wypadkach gdy posiadają określoną wartość majątkową wymienną w pieniądzu. Wniosek wynikający z dotychczasowych rozważań ma jednak bardziej ważne uzasadnienie. Twierdzenie, że wdowy po kombatantach i innych osobach mogą składać wnioski o przyznanie uprawnień jedynie w sytuacji, gdy śmierć małżonka nastąpiła po dniu 1 stycznia 1991 r. pozbawiałoby tych uprawnień znaczne grono osób, których status prawny i społeczny jako członków rodzin kombatantów lub ofiar represji lat wojny i okresu powojennego jest oczywisty, gdyż geneza ich uprawnień wynika właśnie ze śmierci członka rodziny w walce zbrojnej o suwerenność i niepodległość Rzeczypospolitej, pozostaje w związku z pobylem w więzieniach, obozach koncentracyjnych, więzieniach i łagrach ZSRR, z przymusową deportacją lub zesłaniem itp. Zakwestionowanie uprawnień tych osób stanowiłoby swoiste zaprzeczenie głównego celu ustawy kombatanckiej, będącej ustawodawczym wyrazem troski państwa o kombatantów i osoby represjonowane oraz pozostałych po nich członkach ich rodzin. Ustawa ta z uwagi na jej szczególny charakter musi mieć charakter retroaktywny, także i w tym szczególnym aspekcie, o którym mowa w niniejszym uzasadnieniu.

Uprawnienia członków rodzin kombatantów i ofiar represji są - jak już wyżej wspomniano - zależne od potwierdzenia w stosunku do zmarłych już członków rodzin ich działalności wymienionej w art. 1 ust. 2 i w art. 2 albo faktów o których mowa w art. 4 ustawy. Ta zależność musi być udowodniona. Oczywiście zasady postępowania dowodowego w każdym indywidualnym wypadku muszą być dostosowane do jego szczególnych okoliczności. W niektórych wypadkach np. w odniesieniu do członków rodzin ofiar które zmarły w obozie koncentracyjnym lub zginęły w okresie masowych mordów obywateli polskich w okolicznościach historycznie znanych, udowodnienie tej zależności staje się nawet bezprzedmiotowe. W rozpatrywanym wypadku Urząd do Spraw Kombatantów całkowicie pominął okoliczności deportacji Mieczysława S. wraz z jego rodziną do ZSRR. Niezależnie od trudności jakie nastręczyć może zbadanie obecnie przyczyn i okoliczności tej deportacji Urząd do Spraw Kombatantów jest zobowiązany do wzięcia pod rozwagę, czy wnioskodawczyni może być uznana za członka rodziny osoby będącej ofiarą represji w rozumieniu art. 12 ust. 1 i 2 ustawy kombatanckiej.

Kierując się tymi przesłankami Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz poprzedzającą go decyzję Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów z dnia 27 października 1993 r. jako wydaną z naruszeniem przepisów prawa materialnego oraz przepisów postępowania administracyjnego (art. 207 § 2 pkt 1 i 3 k.p.a.).

=====