

Uchwała z dnia 25 stycznia 1996 r.
III AZP 32/95

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Józef Iwulski (sprawozdawca), Andrzej Kijowski, Janusz Łętowski, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Waldemara Grudzieckiego, w sprawie ze skargi Marianny D. na decyzję Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych z dnia 23 kwietnia 1993 r., [...] w przedmiocie pozbawienia uprawnień kombatanckich, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 25 stycznia 1996 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 29 maja 1995 r. [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a.

Czy można na podstawie art. 25 ust. 2 pkt 1 lit. a w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a i art. 25 ust. 2 pkt 2 i w związku z art. 22 ust. 1 oraz art. 20 ust. 3 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 z późniejszymi zmianami) pozbawić wdowę (wdowca) uprawnień kombatanckich przyznanych pod rządami przepisów poprzednio obowiązujących, w sytuacji gdy do małżonka, gdyby żył, miałyby zastosowanie przepisy art. 25 ust. 2 pkt 1 lit. a w związku z art. 21 ust. 2 pkt. 4 lit. a i art. 25 ust. 2 pkt 2 powołanej wyżej ustawy ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Na podstawie art. 25 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 25 ust. 4 i ust. 5 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.) można pozbawić uprawnień określonych w art. 20 ust. 2 w związku z ust. 3 tej ustawy, wdowy lub wdowców - emerytów lub rencistów pozostałych po osobach, które uzyskałyby uprawnienia kombatanckie wyłącznie z tytułu działalności w latach 1944-1956 w charakterze "uczestników walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej".

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

Mariannie D. przyznano na podstawie orzeczenia Komisji Weryfikacyjnej Zarządu Wojewódzkiego Związku Bojowników o Wolność i Demokrację z dnia 16 listopada 1987 r. prawo przynależności do tej organizacji w charakterze członka podopiecznego ze względu na to, że jej zmarły mąż brał udział w walce zbrojnej z reakcyjnym podziemiem.

Decyzją z dnia 23 kwietnia 1993 r., [...], Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych na podstawie art. 22 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 oraz art. 20 ust. 3 i art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o komba-

tantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 17, poz. 75 ze zm.) pozbawił Mariannę D. uprawnień kombatanckich. W uzasadnieniu tej decyzji wskazano, że uprawnienia kombatanckie zostały Mariannie D. przyznane po zmarłym mężu, który posiadał takie uprawnienia na podstawie zaświadczenia Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych, [...] z dnia 19 października 1987 r., stwierdzającego, że był zatrudniony w organach Służby Bezpieczeństwa od dnia 1 października 1947 r. do 31 października 1968 r. w charakterze funkcjonariusza, a w okresie od 1 października 1947 r. do 31 grudnia 1947 r. brał udział w walce z "bandami i reakcyjnym podziemiem". Zdaniem organu orzekającego powołane przepisy stanowią podstawę pozbawienia uprawnień kombatanckich Marianny D., gdyż jej zmarły mąż gdyby żył, byłby pozbawiony uprawnień kombatanckich zgodnie z tymi przepisami.

Decyzję tę Marianna D. zaskarżyła do Naczelnego Sądu Administracyjnego, wnosząc o przyznanie jej uprawnień kombatanckich i stwierdzając, że jej zmarły mąż brał także udział w walce z Niemcami w okresie od 1944 r. do 1946 r. Okoliczności tej poprzednio nie podnosiła, gdyż oświadczone jej w momencie podjęcia starań o uzyskanie uprawnień, że jest to niepotrzebne.

Naczelny Sąd Administracyjny przedstawił Sądowi Najwyższemu rozpatrywane zagadnienie prawne podnosząc, że w jego orzecznictwie wystąpiła rozbieżność w zakresie rozstrzygania spraw dotyczących przyznawania wdowom lub wdowcom - emerytom i rencistom pozostałym po kombatantach, uprawnień o których mowa w art. 20 ust. 2 ustawy o kombatantach. Przeważa pogląd, że art. 22 ust. 1 lub art. 25 ust. 2 pkt 2 tej ustawy mogą stanowić podstawę do odmowy przyznania uprawnień z art. 20 ust. 3 tejże ustawy wdowie po osobie, która miała przyznane uprawnienia kombatanckie wyłącznie za "walkę zbrojną o utrwalanie władzy ludowej". W szczególności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wypowiedziano pogląd, że do przyznania uprawnień przysługujących wdowom pozostałym po kombatantach niezbędne jest ustalenie, że zmarły kombatant zachowałby uprawnienia w świetle przepisów ustawy (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 1994 r., SA/Lu 729/93; z dnia 23 marca 1994 r., SA/P 131/93; z dnia 13 maja 1993 r., SA/Ka 1783/92; z dnia 22 kwietnia 1994 r., SA/Wr 1797/92, z dnia 7 listopada 1994 r., V SA 339/93 i z dnia 15 października 1993 r., SA/Wr 1874/94 - nie publikowane).

Jednakże w wyroku z dnia 8 lutego 1995 r., SA/Wr 1891/94 (nie publikowany), Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że o ile zmarły małżonek posiadał uprawnienia kombatanckie, to obowiązkiem organu jest tylko wydanie potwierdzenia tych uprawnień, skoro stanowią one uprawnienia pochodne od istniejących. Odmowa przyznania takich uprawnień może mieć miejsce jedynie wówczas, gdy wcześniej zmarły współmałżonek nie uzyskał uprawnień kombatanckich lub zachodzą podstawy wymienione w art. 21 ust. 2 ustawy o kombatantach.

Naczelny Sąd Administracyjny podniósł w uzasadnieniu przedstawionego zagadnienia prawnego, że uprawnienia wymienione w art. 20 ust. 2 ustawy o kombatantach przysługują także wdowom po zmarłych kombatantach. Zaświadczenia potwierdzające te uprawnienia wydaje Urząd do Spraw Kombatantów na podstawie udokumentowanego wniosku zainteresowanego (art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o kombatantach). Przepis art. 22 ust. 1 ustawy o kombatantach stanowi, że Kierownik Urzędu orzeka o spełnieniu warunków, o których mowa w art. 21 ustawy. Przepis ten dotyczy osób

posiadających uprawnienia pierwotne, a nie pochodne. Przepis art. 20 ust. 3 ustawy o kombatantach nie zawiera żadnych warunków, od spełnienia których zależy przyznanie uprawnień pochodnych, ani nie odnosi się do art. 25 ust. 2 ustawy, dotyczącego pozbawienia uprawnień kombatanckich.

Istnieje wątpliwość w przedmiocie rozumienia sformułowania użytego w art. 22 ust. 2 ustawy o kombatantach, iż orzekanie następuje "w trybie, o którym mowa w art. 22 ust. 1". W szczególności wątpliwość budzi, czy oznacza to, że Kierownik Urzędu może badać w odniesieniu do osoby zmarłej spełnienie warunków z art. 21 ustawy, czy też pojęcie "tryb" oznacza jedynie procedurę wydawania zaświadczeń. Wątpliwości te wzmagają to, że ani przepis art. 22 ust. 2 ani przepis art. 20 ust. 3 ustawy o kombatantach nie zawierają odesłania do art. 25 ust. 2 tej ustawy. Nie ma natomiast wątpliwości, że osoby zmarłej nie można pozbawić uprawnień kombatanckich. Przyjęcie, że sformułowanie "w trybie, o którym mowa w ust. 1", użyte w art. 22 ust. 2 ustawy o kombatantach, odnosi się do warunków wymienionych w art. 21 tej ustawy prowadziło do wniosku, że Kierownik Urzędu mógłby odmówić przyznania uprawnień wdowom, jeżeli ich zmarłym małżonkom nie przysługiwałoby uprawnienie z uwagi na okoliczności wymienione w art. 21 ust. 2 pkt 1-6 omawianej ustawy.

Natomiast powstaje wątpliwość czy Kierownik Urzędu mógłby odmówić przyznania uprawnień wdowom, których małżonkowie uzyskali uprawnienia kombatanckie wyłącznie z tytułu działalności w latach 1944-1956 w charakterze "uczestników walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej", ponieważ uprawnienie to nie jest objęte klauzulą z art. 21 ust. 1 ustawy. Problem dotyczy bowiem uprawnień o charakterze pochodnym, a przepisy przejściowe i końcowe ustawy o kombatantach tej kwestii nie rozwiązują. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego całościowa analiza ustawy o kombatantach przemawia za przyjęciem poglądu, że przy uprawnieniach pochodnych niezbędnym jest ustalenie, iż zmarły kombatant w świetle tej ustawy zachowałby uprawnienia kombatanckie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności należy skonkretyzować przedmiot przedstawionego zagadnienia prawnego, gdyż jako zagadnienie przedstawione w rozpoznawanej sprawie musi ono ściśle odnosić się do jej stanu faktycznego. Podkreślenia wymaga, że przesłanką pozbawienia Marianny D. uprawnień był w rzeczywistości fakt, że jej zmarły mąż nabyłby uprawnienia kombatanckie wyłącznie w związku z uczestnictwem w walkach o utrwalanie władzy ludowej. Wprawdzie organ orzekający powołał się w swojej decyzji także na przepis art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o kombatantach, czyli na fakt zatrudnienia zmarłego męża wnioskodawczyni w aparacie bezpieczeństwa publicznego, ale uczynił to jedynie dodatkowo. Słusznie więc Naczelny Sąd Administracyjny ogranicza zagadnienie do wątpliwości, czy można pozbawić uprawnień kombatanckich osobę, której pochodne uprawnienia pochodzą od zmarłego męża, który te uprawnienia nabyłby wyłącznie jako uczestnik walk o utrwalanie władzy ludowej. W konsekwencji tego należy stwierdzić, że w przedmiotowej sprawie nie występuje w istocie problem stosowania art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy o kombatantach ani poprzez art. 22 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 2 tej ustawy (które to zresztą przepisy dotyczą nabycia uprawnień, a nie ich pozbawiania) ani poprzez art. 25 ust. 2 pkt 1 tej ustawy. W konsekwencji traci

na znaczeniu wykładnia użytego w art. 22 ust. 2 ustawy o kombatantach zwrotu, że zaświadczenia potwierdzające uprawnienia dla wdów po kombatantach wydawane są "w trybie, o którym mowa w ust. 1", a więc tak jak dla spełniania warunków dla kombatantów z art. 21 ustawy (w szczególności w zakresie przesłanek negatywnych z ust. 2).

Należy także podkreślić, że zmarły małżonek Marianny D. przed swoją śmiercią nie miał ustalonych uprawnień kombatanckich (w każdym razie nie wynika to z akt sprawy). Zainteresowana uzyskała status członka podopiecznego dopiero po śmierci swojego męża. Tym samym nie można twierdzić, że zaświadczenie jej wydane było wyłącznie potwierdzeniem istniejących już uprawnień. Wobec tego należy uznać, że wskazane przez Naczelnego Sądu Administracyjnego orzeczenia nie mają wprost odniesienia do stanu faktycznego niniejszej sprawy, co dotyczy w szczególności wyroku z dnia 8 lutego 1995 r., SA/Wr 1891/94. Nie oznacza to oczywiście, że w sprawie nie występuje zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości. Naczelnego Sądu Administracyjnego słusznie wywiódł te wątpliwości, a przedstawione rozbieżności orzecznictwa pośrednio je potwierdzają.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 omawianej ustawy kombatantom i innym osobom uprawnionym - emerytom, rencistom i inwalidom przysługuje:

1) ulga taryfowa w wysokości 50% przy przejazdach koleją i autobusami krajowej komunikacji samochodowej,

2) zwolnienie z abonamentowych opłat telewizyjnych i radiowych, z opłat za 20 telefonicznych jednostek licznikowych miesięcznie oraz 50% ulga za abonament telefoniczny,

3) ryczałt energetyczny w wysokości 50% taryfowych opłat za korzystanie z energii elektrycznej, gazowej i ciepłej na cele domowe, obliczony na podstawie norm ilościowych ustalonych przez Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.

Uprawnienia te przysługują również wdowom lub wdowcom - emerytom i rencistom pozostałym po kombatantach i innych osobach uprawnionych (art. 20 ust. 3). O takie właśnie uprawnienia chodzi w przedmiotowej sprawie.

Według art. 22 ust. 1 omawianej ustawy o spełnieniu warunków, o których mowa w art. 21, orzeka Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych lub powołani przez niego pełnomocnicy na podstawie udokumentowanego wniosku zainteresowanej osoby oraz rekomendacji stowarzyszenia właściwego dla określonego rodzaju działalności kombatanckiej lub represji.

W takim trybie wydawane są też zaświadczenia potwierdzające uprawnienia osób, o których mowa w art. 20 ust. 3 (wdowom po zmarłych kombatantach), z tym że w przypadku gdy zmarły małżonek (małżonka) posiadał potwierdzone uprawnienia, rekomendacja nie jest wymagana (art. 22 ust. 2).

Jak wyżej zaznaczono przepisy te nie mogą mieć w sprawie bezpośredniego zastosowania, gdyż dotyczą one nabycia uprawnień, a nie ich pozbawienia.

Pozbawienia uprawnień kombatanckich dotyczy przepis art. 25 ustawy. Zgodnie z jego treścią osoby, które uzyskały uprawnienia kombatanckie na podstawie dotychczasowych przepisów, zachowują te uprawnienia. Jednakże pozbawia się uprawnień kombatanckich osoby:

1) wymienione w art. 21 w ust. 2:

a) w pkt 1, 3 i 4,

b) w pkt 2, 5 i 6, jeżeli w wyniku postępowania weryfikacyjnego wykazano im czyny, o których mowa w tych przepisach (art. 25 ust. 2 pkt 1 ustawy o kombatantach). Przepis ten nie mógł być podstawą pozbawienia uprawnień zainteresowanej, gdyż (pomijając kwestię, że dotyczy on kombatantów, a nie wdów pozostałych po kombatantach) rzeczywistą przesłanką pozbawienia uprawnień zainteresowanej nie było stwierdzenie zaistnienia okoliczności wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy względem jej zmarłego męża.

Zgodnie z art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach pozbawia się uprawnień kombatanckich także osoby, które na mocy dotychczasowych przepisów uzyskały uprawnienia wyłącznie z tytułu działalności w latach 1944-1956 w charakterze "uczestników walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej". Podkreślenia wymaga, że pozbawienie uprawnień jest w takiej sytuacji obligatoryjne i nie zależy w żadnym stopniu od uznania organu (decyzja związana). Gdyby więc zmarły mąż zainteresowanej po wejściu w życie ustawy o kombatantach wniósł o uzyskanie uprawnień wyłącznie w oparciu o "uczestniczenie w walkach o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej", to uprawnień tych nie uzyskałby, gdyż nie spełniałby pozytywnych przesłanek ustawy. Gdyby na takiej podstawie uzyskał uprawnienia przed wejściem w życie ustawy, to byłby ich pozbawiony z mocy jej art. 25 ust. 2 pkt 2.

Słusznie Naczelny Sąd Administracyjny podnosi, że przepis art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach dotyczy wprost pozbawiania uprawnień kombatantów i innych osób uprawnionych, a nie wdów po nich. Jednakże, co jest w sprawie najważniejsze, słusznie podkreśla, że uprawnienia wdów po kombatantach nie mają pierwotnego charakteru. Są to uprawnienia pochodne, a więc zależą od istnienia uprawnień pierwotnych i braku przesłanek do pozbawienia tychże uprawnień pierwotnych. Z istoty praw pochodnych wynika, że nie mogą one istnieć bez uprawnień pierwotnych, przy czym należy to rozumieć nie tylko w tym znaczeniu, że samo prawo pierwotne istnieje, ale także w ten sposób, że nie może istnieć prawo pochodne jeżeli istnieją przesłanki do pozbawienia prawa pierwotnego. Należy więc uznać, że jeżeli osoba, od której wywodzi się uprawnienia pochodne byłaby pozbawiona uprawnień pierwotnych, to także istnieją przesłanki do pozbawienia uprawnień osoby powołującej się jedynie na uprawnienie pochodne.

Tym samym przepis art. 25 ust. 2 pkt ustawy o kombatantach należy rozumieć nie tylko wprost, tzn. w ten sposób, że stanowi on podstawę pozbawienia uprawnień samego kombatanta, ale także w ten sposób, że daje on podstawę do pozbawienia uprawnień osób, które wywodzą swoje prawa wyłącznie z istnienia jego uprawnień. Istnienie stanu, w którym sam kombatant byłby pozbawiony uprawnień ze względu na to, że wyłączną podstawą ich nabycia było "uczestniczenie w walkach o utrwalenie władzy ludowej", daje więc także podstawę do pozbawienia uprawnień wdowy po takim kombatancie, jako korzystającej z prawa pochodnego.

Wniosek taki należy wyprowadzić także z funkcjonalnej i systemowej wykładni całokształtu przepisów ustawy o kombatantach. W szczególności z preambuły tej ustawy wynika, że jest ona wyrazem uznania szczególnych zasług dla Polski tych wszystkich obywateli, którzy walczyli o suwerenność i niepodległość Ojczyzny. Przyznane tą ustawą uprawnienia mają więc charakter szczególnych przywilejów nadanych osobom, których działalność uznana została za wyjątkową zasługę dla Ojczyzny. Wynika z tego

oczywisty wniosek, że szczególne przywileje nie powinny być przyznane osobom, które nie spełniają przesłanek ustawy, a powinny być ich pozbawione osoby, których działalność ustawa ocenia negatywnie z punktu widzenia celów jakie realizuje. Podkreślenia wymaga, że pozbawienie uprawnień kombatanckich nie jest oznaką dyskryminacji, lecz odmową przyznania szczególnych przywilejów, czyli powrotem do statusu "zwykłego obywatela" (por. art. 26 ustawy o kombatantach, czy uzasadnienia uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1992 r., II UZP 7/91, OSNCP 1992 z. 10 poz. 174 i wyroku z dnia 6 kwietnia 1995 r., III ARN 9/95, OSNAPiUS 1995 nr 20 poz. 244). Rozumowanie to musi dotyczyć także osób powołujących się na uprawnienia pochodne.

Powyższa wykładnia prowadzi do podjęcia uchwały jak w sentencji.

Podkreślić można dodatkowo, że zainteresowana w skardze powołuje się na nowe okoliczności, tj. uczestniczenie przez jej zmarłego męża "w walkach z Niemcami", które nie były podstawą przyznania jej uprawnień i nie są przedmiotem rozpoznania w ramach przedstawionego zagadnienia prawnego. Okoliczności te powinny być przedmiotem rozpoznania w stosownym trybie z zachowaniem reguł wynikających z dotychczas wypracowanej w praktyce orzeczniczej wykładni (por. np. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 1993 r., II UZP 25/93, OSNCP 1994 z. 11 poz. 200; wyroki Sądu Najwyższego z dnia 29 marca 1995 r., III ARN 6/95, OSNAPiUS 1995 nr 16 poz. 199 i z dnia 6 kwietnia 1995 r., III ARN 9/95, OSNAPiUS 1995 nr 20 poz. 244 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 września 1993 r., V SA 205/93, ONSA 1994 z. 2 poz. 83), a także ze stanu prawnego wynikającego z obwieszczenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 września 1994 r. (Dz. U. Nr 99, poz. 482) o utracie mocy obowiązującej art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach.

=====