

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 28 czerwca 1995 r.
III AZP 13/95**

Przewodniczący: Prezes SN: Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Józef Iwulski, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Walery Masewicz (sprawozdawca), Teresa Romer, Walerian Sanetra (współsprawozdawca),

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 28 czerwca 1995 r. wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na następujące zagadnienie prawne:

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 k.p.a., w związku z obwieszczeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 września 1994 r. (Dz. U. Nr 99, poz. 482) ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Konsekwencją stwierdzenia przez Naczelnny Sąd Administracyjny - na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 109, poz. 470 ze zm.) - nieważności decyzji Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, pozbawiającej stronę uprawnień przewidzianych dla kombatantów i osób represjonowanych w wyniku zastosowania przepisu art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a 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.) w tej jego części, która została uznana za sprzeczną z Konstytucją w uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lutego 1994 r. K.15/93 (obwieszczenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 września 1994 r. - Dz. U. Nr 99, poz. 482) jest uchylenie skutków prawnych wywołanych wydaniem tej decyzji.

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

1. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o podjęcie uchwały wyjaśniającej zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości odwołuje się do art. 13 pkt 3 i art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst z 1994 r., Dz. U. Nr 13, poz. 48 ze zm.). Powołane tu przepisy ustawy ani jakiegokolwiek inne przepisy o ustroju i zakresie działania Sądu Najwyższego nie ustanawiają wymagań co do treści i formy wniosku o podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały, oczywiście poza tymi, które wynikają pośrednio z samej istoty - określonej w art. 13 pkt 3 cyt. ustawy z dnia 20 września 1984 r. - instytucji prawno-procesowej.

Nie oznacza to jednak, by treść wniosku nie podlegała żadnym wymaganiom merytorycznym lub formalnym. Wniosek musi odwoływać się do treści przepisów prawnych a nie np. do orzeczeń sądów, decyzji podejmowanych przez organy konstytucyjne, do wykładni prawa stosowanej w orzecznictwie, literaturze prawa itp., chociażby nawet właśnie te wypowiedzi co do treści prawa były istotną przyczyną wątpliwości, a nie sam przepis prawa odczytywany abstrakcyjnie bez odwołania się do jakiegokolwiek kontekstu. Wniosek nie może być także środkiem do uzyskania ze strony Sądu Najwyższego miarodajnych wskazówek co do pożądanego sposobu stosowania wybranego przepisu prawa w orzecznictwie sądów lub organów administracji, gdyż taki sposób rozumienia podstawowej funkcji uchwały Sądu Najwyższego zbliża ją do nieistniejącej już przecież instytucji wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej. Wreszcie wniosek o podjęcie uchwały nie może być środkiem do uzyskania miarodajnej wykładni (lub po prostu wyjaśnień) co do treści lub właściwego stosowania orzeczenia innego sądu, gdyż tryb wyjaśniania wątpliwości powstających na tle orzeczeń i uchwał sądów unormowany jest szczegółowo w odpowiednich procedurach.

Oceniając wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 18 kwietnia 1995 r. można w nim jednak dostrzec elementy wszystkich trzech podanych wyżej sposobów pojmowania funkcji tej instytucji prawnej jaka unormowana została w art. 13 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym. Wniosek Rzecznika może być oceniany odrębnie bądź według werbalnego brzmienia jego sentencji, bądź według przesłanek przedstawionych w uzasadnieniu. W zależności od przyjętego założenia treść uchwały Sądu Najwyższego mogłaby być inna.

Pierwszy sposób rozumienia tego wniosku nakazuje traktować go jako:

a) żądanie wyjaśnienia znaczenia prawnego (lub ściślej skutków prawnych) pkt 3 uchwały pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1993 r. dla praktyki orzeczniczej Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów,

b) żądanie wyjaśnienia istotnej treści pkt 3 uchwały TK dla samego rozumienia mocy obowiązującej określonego przepisu

prawa,

c) żądanie ustalenia daty od jakiej powstają skutki prawne obwieszczenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o utracie mocy obowiązującej ustawy lub jednego z jej przepisów.

Natomiast oceniając wniosek Rzecznika według intencji wyrażonych w uzasadnieniu można przyjąć, że stanowi on:

a) próbę wyjaśnienia rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego co do skutków prawnych uznania przez TK za "niekonstytucyjny" w określonej części art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy o kombatanach,

b) dążenie do wyjaśnienia, czy i ewentualnie w jakim zakresie zmiana lub uchylenie określonego przepisu prawa w wyniku orzeczenia TK ma wpływ na wykładnię i praktykę decyzji lub orzeczeń wydanych jeszcze przed ogłoszeniem obwieszczenia Prezesa TK.

Wyjaśnienie treści orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (także m.in. w zakresie daty, od jakiej wywołuje ono określone skutki prawne) nie należy do kompetencji Sądu Najwyższego, skoro w myśl art. 44 uchwały Sejmu z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 39, poz. 184 ze zm.), sam Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga postanowieniem wątpliwości co do treści jego uchwał lub orzeczeń. Regulamin Sejmu (uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. M.P. Nr 26, poz. 185) w części dotyczącej Trybunału Konstytucyjnego nie zawiera odmiennych uregulowań w tym zakresie. Żądanie, by Sąd Najwyższy wyjaśnił jakie skutki prawne dla stosowania prawa przez różne podmioty (w tym także i sądy), a zwłaszcza jaki wpływ na wykładnię prawa i ocenę orzeczeń i decyzji wydanych uprzednio, może mieć ogłoszenie w Dzienniku Ustaw obwieszczenia Prezesa TK o utracie mocy obowiązującej ustawy nie zostało bezpośrednio wyrażone w sentencji wniosku Rzecznika. To samo można powiedzieć o ewentualnym żądaniu stwierdzenia od jakiej daty powstają te skutki. [...]

Pomimo wyłaniających się wątpliwości co do rzeczywistej treści wniosku Rzecznika, Sąd Najwyższy uznał za możliwe jego rozpoznanie według dającej się ustalić istotnej intencji. Dla takiej właśnie decyzji nie bez znaczenia było to, że wniosek odnosi się do rzeczywistego, a nie tylko pozornego zagadnienia, jakie ujawniło się w orzecznictwie sądów administracyjnych. Podane wyżej uwagi i spostrzeżenia stanowią jedynie uzasadnienie rozbieżności między sentencją wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich a treścią uchwały Sądu Najwyższego.

2. Punktem wyjścia dla rozważań nad wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich musi być uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 1995 r., W. 19/94 w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 109, poz. 470 ze zm.). Uchwała ta, aczkolwiek odnosząca się do innego zagadnienia prawnego, tj.

skutków prawnych uznania określonego przepisu prawa za "niekonstytucyjny" w zakresie możliwości wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem sądowym, ma jednak istotne znaczenie także dla rozpatrywanego zagadnienia prawnego, zwłaszcza w tych fragmentach jej uzasadnienia, w których Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zmiana lub uchylenie przepisu prawnego nie zawsze oznacza utratę jego znaczenia dla oceny skutków prawnych powstałych przed jego zmianą bądź uchyleniem. Z prawa międzyczasowego może bowiem wynikać, że w pewnych przypadkach obowiązuje "zasada o przedłużonym działaniu ustawy dawnej", co sprawia, że dla oceny skutków prawnych zdarzenia powstałego przed zmianą bądź uchyleniem przepisów nadal właściwe są te przepisy, które formalnie zostały zmienione lub uchylone. Trybunał podkreślił jednak dalej, że z założeń państwa prawnego wynika, iż "zasada przedłużonego działania ustawy dawnej" nie może dotyczyć przepisów zmienionych bądź uchylonych z powodu ich niekonstytucyjności lub sprzeczności z aktem ustawodawczym. Ta ostatnia uwaga jest istotna skoro obwieszczenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 września 1994 r. (Dz. U. Nr 99, poz. 482) ogłosiło o utracie mocy obowiązującej art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a 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.), w części, w której nie przyznaje on uprawnień kombatantów i osób represjonowanych tym osobom spoza struktur Urzędu 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.

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich odnosi się właśnie do zagadnienia skutków prawnych tego obwieszczenia, które - jak wykazano to w uzasadnieniu wniosku - są różnie odczytywane przez poszczególne ośrodki Naczelnego Sądu Administracyjnego, czego świadectwem mają być trzy powołane wyroki, a mianowicie wyrok NSAOZ w Lublinie, SA/Lu 2323/94, wyrok NSA w Warszawie, V SA 1522/93 oraz wyrok NSAOZ w Krakowie, SA/Kr1992/93.

We wszystkich trzech wyrokach NSA w istocie uwzględnił żądania skarżących skierowane pod jego adresem, z tym że w dwu pierwszych sprawach uchylił zaskarżone decyzje, natomiast w trzeciej stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji.

W wyrokach tych jako materialną przesłankę rozstrzygnięcia NSA powołał uznanie przez Trybunał Konstytucyjny przepisu art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego za niezgodny z przepisami Konstytucji RP (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 Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym -

Dz. U. Nr 84, poz. 426) i ogłoszenie w następstwie tego przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego ww. obwieszczenia z dnia 9 września 1994 r.

We wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich nie idzie o ustosunkowanie się Sądu Najwyższego do problemu, czy w razie wydawania przez NSA wyroków, dla których materialnoprawną podstawą rozstrzygnięcia jest obwieszczenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, powoływany powinien być - jako formalna podstawa wyroku - art. 207 § 1 i 2 pkt 1 k.p.a., jak uczyniono to w pierwszym wyroku, art. 207 § 1 i 2 pkt 3 k.p.a. w związku z art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym i w związku z art. 156 § 1 pkt 2 ab initio k.p.a., jak przyjęto w uzasadnieniu trzeciego wyroku. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy zupełnie innych kwestii, a mianowicie następstw wynikających z wyroku wydanego przez NSA, który stwierdził nieważność decyzji administracyjnej.

Pytanie Rzecznika Praw Obywatelskich sugeruje m.in., że stwierdzenie nieważności może przecież oznaczać, iż decyzja nie była nieważna od samego początku, lecz stała się nieważną dopiero później, w wyniku zmiany stanu prawnego (dokonanej w momencie ogłoszenia obwieszczenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego). Sąd Najwyższy nie podziela tej sugestii. Jeżeli zmienia się stan prawny, to w wyniku tego wcześniej wydane decyzje nie stają się automatycznie decyzjami nieważnymi. Z reguły w takim wypadku pojawia się potrzeba wydania nowych decyzji. Stwierdzenie więc przez NSA, że decyzja jest nieważna oznacza eo ipso, że pozostawała ona w kolizji z prawem, które obowiązywało w momencie jej wydania, a nie w okresie późniejszym. Z istoty wyroku NSA stwierdzającego nieważność decyzji wynika więc, że uznaje się w nim, iż decyzja pozbawiająca "kombatanta" uprawnień kombatanców była w rażący sposób sprzeczna z prawem (wydana bez podstawy prawnej), w chwili jej wydawania, a nie stała się następnie nieważna w związku z opublikowaniem obwieszczenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Skutki prawne uznania przez Trybunał Konstytucyjny sprzeczności określonego przepisu prawnego z Konstytucją w stosunku do tego przepisu a także do aktów stosowania prawa wydanych na jego podstawie wyjaśnia uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 1995 r. W.19/94 ustalająca powszechnie obowiązującą wykładnię art. 31 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Trybunał zwrócił uwagę, że art. 31 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowi instrument do korygowania tzw. pośrednich skutków błędów w stanowieniu prawa, jednakże owe "uzdrowienie" postępowania sądowego lub administracyjnego nie może następować w sposób automatyczny i spontaniczny, lecz musi dokonywać się w ramach unormowań prawnych regulujących, ze względu na ochronę innych wartości porządku prawnego, granice dopuszczalności, zakres i tryb owego "uzdrowienia".

Przyjmując, że w rozważanych stanach faktycznych istniały

podstawy do wydania wyroku stwierdzającego nieważność decyzji Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, należy jednocześnie uznać, iż oznacza to, że decyzja ta była od samego początku nieważna i wobec tego w mocy pozostaje wcześniejsza decyzja przyznająca danej osobie uprawnienia przewidziane dla kombatantów i osób represjonowanych. W konsekwencji też nie ma potrzeby ani możliwości przywracania stronie jej uprawnień, gdyż należy uznać, iż nigdy ona ich nie utraciła. W razie poniesienia w takiej sytuacji szkody przez stronę - czego nie można wykluczyć, gdyż przez pewien czas, do wydania wyroku przez NSA, faktycznie z uprawnień kombatanckich nie korzystała - przysługuje jej odszkodowanie na podstawie art. 215 k.p.a.

Podobny skutek wywoła również wyrok NSA, uchylający decyzję Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, pozbawiającą daną osobę uprawnień kombatanckich, jeżeli w jego następstwie dojdzie do kontynuacji postępowania w przedmiocie pozbawienia uprawnień kombatanta. Umorzenie postępowania oznaczałoby bowiem, iż liczy się tylko decyzja wcześniejsza, na mocy której dana osoba uzyskała uprawnienia kombatanckie.

Stwierdzenie - na podstawie art. 207 § 3 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym - przez Naczelny Sąd Administracyjny nieważności decyzji Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych z powodu nieprawidłowego zastosowania przez niego przepisu art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego oznacza, że stronie przysługują uprawnienia przewidziane dla kombatantów i osób represjonowanych przyznane jej na mocy wcześniejszej decyzji, w tym także przez okres przypadający między datą ustaloną jako początek obowiązywania decyzji o utracie uprawnień, a datą ogłoszenia obwieszczenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 września 1991 r., a także datą wydania wyroku stwierdzającego nieważność tej drugiej decyzji.

Takie rozumienie skutków prawnych uznania za nieważne decyzji wydanych na podstawie przepisu, który jako sprzeczny z Konstytucją został uchylony, jest zgodne z treścią art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, z tym jednak uzupełnieniem, że przymiot nieważności wynikający z tego przepisu prawa wyklucza - znaną na gruncie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego - możliwość uznania ważności niektórych już powstałych skutków takiej decyzji z jednoczesnym wykluczeniem możliwości powstania dalszych skutków prawnych w przyszłości. Decyzje wydane na podstawie przepisów uznanych w omawianym tu trybie za uchylone, tj. pozbawione mocy prawnej, nie mogą być uznane jedynie za wzruszalne w granicach znanej w orzecznictwie i w literaturze prawa klasyfikacji na decyzje: wzruszalne oraz nieważne. Przyjmując, że kryterium podanej tu klasyfikacji

jest zdolność decyzji do wywołania skutków prawnych, trudno jest uznać decyzje wydane na podstawie "niekonstytucyjnych" przepisów jedynie za wzruszalne, skoro ich skutki prawne nie mogą być nigdy uznane przez obowiązujący system prawny. Poza granicami rozważań zawartych w tym uzasadnieniu, pozostaje oczywiście kwestia, czy stwierdzenie nieważności decyzji na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym podlega ograniczeniom czasowym ustanowionym w art. 156 § 2 k.p.a., skoro stwierdzenie nieważności następuje na zasadach i w trybie ustalonym w przepisach tego Kodeksu. Nie ma ona jednak decydującego znaczenia dla treści podjętej w tej sprawie uchwały.

Nie rozważając zatem wszystkich prawnych następstw uznania za nieważną decyzji Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych i nie ilustrując tych następstw przykładami, Sąd Najwyższy ogranicza się do stwierdzenia, że konsekwencją stwierdzenia przez Naczelnego Sąd Administracyjny tej nieważności jest uchylenie wszystkich skutków prawnych tej decyzji, w tym także i tych, które powstały za okres wsteczny od daty oznaczonej w decyzji Kierownika tego Urzędu.

Kierując się tymi przesłankami Sąd Najwyższy ustalił jak w sentencji swej uchwały.

=====