

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 23 stycznia 1996 r.
III AZP 36/95**

Przewodniczący Prezes SN: Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Adam Józefowicz (współsprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski (sprawozdawca), Walery Masewicz, Teresa Romer, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 23 stycznia 1996 r. wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego uchwały zawierającej odpowiedź na następujące zagadnienia prawne:

1. Czy od orzeczeń wojewódzkich komisji lekarskich właściwych do określania zdolności poborowych do służby wojskowej, orzeczeń wydawanych na podstawie art. 28 ust. 2 zd. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1992 r. Nr 4, poz.16, zmiany: Dz. U. z 1992 r. Nr 40, poz. 174 i Nr 54, poz. 254 oraz z 1994 r. Nr 43, poz. 165) służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, czy też skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego ? oraz w przypadku ustalenia, iż od w/wym. orzeczeń służy odwołanie w administracyjnym toku instancji:

2. Czy organem wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 § 1 pkt 1 k.p.a. oraz art. 127 § 2 k.p.a. w sprawach o jakich mowa wyżej, jest Minister Spraw Wewnętrznych, jako organ upoważniony do sprawowania zwierzchniego nadzoru nad przeprowadzeniem poboru z mocy art. 37 ust. 1 w/wym. ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Od orzeczenia wojewódzkiej komisji lekarskiej właściwej do określenia zdolności poborowego do służby wojskowej, zmieniającego z urzędu orzeczenie rejonowej komisji lekarskiej, służy odwołanie do Ministra Spraw Wewnętrznych.

U z a s a d n i e

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł w dniu 21 września 1995 r. o rozpoznanie przez skład siedmiu sędziów SN sformułowanego wyżej zagadnienia prawnego. W uzasadnieniu wniosku stwierdził, iż w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego nastąpiła rozbieżność w zakresie orzekania o dopuszczalności zaskarżenia do tego Sądu orzeczeń wojewódzkich komisji lekarskich właściwych do określenia zdolności poborowych do służby wojskowej, wydawanych na podstawie art. 28 ust. 2 zd. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (jednolity tekst: Dz. U. z 1992 r., Nr 4, poz. 16 ze zm.). Jedne

składy uznają, iż od orzeczeń powyższych komisji służy odwołanie w toku instancji, natomiast inne stwierdzają, że powyższa ustawa takiego odwołania nie przewiduje, a zainteresowanemu służy tylko skarga do NSA. Ponadto istnieje wątpliwość, czy gdyby uznać, że od decyzji wydawanych przez wspomniane komisje służy jednak odwołania w administracyjnym toku instancji, to czy organem właściwym do ich rozpatrywania byłby Minister Spraw Wewnętrznych. Organ ten bowiem w myśl art.37 ust.1 wspomnianej ustawy z dnia 21 listopada 1967 r.sprawuje zwierzchni nadzór nad przeprowadzaniem poboru.Jest zatem organem wyższego stopnia w rozumieniu art.17 pkt 3 k.p.a.Tym niemniej w żadnym z przepisów prawa materialnego czy ustrojowego Ministrowi Spraw Wewnętrznych nie przypisano wprost kompetencji do orzekania w sprawach zdolności do służby wojskowej, w szczególności co do zdolności poborowych do odbycia takiej służby. Przy tym organ powyższy sam uznaje się za niewłaściwy co do rozpatrywania odwołań od orzeczeń wspomnianych komisji, wyrażając pogląd, iż orzeczenia te są ostateczne w administracyjnym toku instancji, przeto podlegają kontroli NSA.

Wnioskodawca zwraca uwagę na występujący w orzecznictwie NSA pogląd, zgodnie z którym orzeczenia wydane w oparciu o art. 28 ust. 2 zdanie 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (jednolity tekst: Dz. U. z 1992 r., Nr 4, poz. 16 ze zm.) są orzeczeniami I instancji. Stosownie bowiem do treści uchwały Pełnego Składu Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 1984 r., III AZP 8/83 (OSNCP 1985 z. 10 poz. 143), decyzja organu administracji państwowej uchylająca albo zmieniająca ostateczną decyzję tego organu lub organu niższego stopnia albo stwierdzająca jej nieważność (art. art. 154, 155, 161-163 oraz 156 k.p.a.), jak również decyzja wydana w ramach przepisów o wznowieniu postępowania jest decyzją wydaną w pierwszej instancji. Od decyzji takiej powinno służyć zatem odwołanie do organu wyższego stopnia, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 127 § 2 k.p.a. Przy tym z treści art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. nie wynika, że zamiarem ustawodawcy było nadanie orzeczeniom wojewódzkich komisji lekarskich charakteru ostatecznego (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 1994 r., III AZP 8/94). Problemem jest jednak to, że ustawodawca nie utworzył ani nie wskazał wprost organu, który na szczeblu centralnym władny byłby weryfikować tak w trybie odwoławczym, jak i w trybie nadzoru orzeczenia wojewódzkich komisji lekarskich. Ustanowiona w art. 37 ust. 1 powołanej ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP kompetencja Ministra Spraw Wewnętrznych do sprawowania zwierzchniego nadzoru nad przeprowadzaniem poboru, nie upoważnia wprost tego Ministra do wydawania wiążących rozstrzygnięć w stosunku do orzeczeń komisji lekarskich właściwych do orzekania w sprawach zdolności do czynnej służby wojskowej. Może oznaczać to, iż wolą ustawodawcy było, by wszelkie orzeczenia podejmowane przez wojewódzkie komisje lekarskie, tak w ramach postępowania odwoławczego, jak i w trybie nadzoru, były traktowane jako ostateczne, z możliwością ich zaskarżenia do NSA po 27 maja 1990 r. - po wejściu w życie ustawy nowelizującej k.p.a., zwiększającej właściwość NSA między innymi o sprawy z zakresu powszechnego obowiązku obrony RP (Dz. U. z 1990 r., Nr 34, poz. 201).

Stanowisku temu można przeciwstawić inne. Do dnia wejścia w życie powyższej ustawy nowelizującej k.p.a. zgodnie z art. 3 § 2 pkt 1 i 2 k.p.a. (w brzmieniu sprzed tej nowelizacji) w sprawach z zakresu powszechnego obowiązku obrony oraz w sprawach należących do właściwości wojskowych organów administracji państwowej kodeks ten

nie miał zastosowania, a więc i wynikająca z art. 15 k.p.a. zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Można zatem twierdzić, iż ustawodawca nowelizujący ustawę o powszechnym obowiązku obrony RP [...] nie dostrzegł w pełni konsekwencji objęcia spraw z zakresu powszechnego obowiązku obrony reżimem k.p.a. w zakresie właściwości organów administracji w tych sprawach. A właśnie do tego rodzaju konsekwencji należałoby poddanie spraw z tego zakresu również oddziaływaniu zasady dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.) należącej do fundamentalnych zasad proceduralnych w demokratycznym państwie prawa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Przepis art. 28 ust. 2 cyt. ustawy stanowi, że "od orzeczenia rejonowej komisji lekarskiej przysługuje poborowemu i wojskowemu komendantowi uzupełnień odwołanie do wojewódzkiej komisji lekarskiej w terminie czternastu dni od dnia doręczenia orzeczenia. Orzeczenie to może być zmienione przez wojewódzką komisję lekarską również z urzędu, jeżeli zostało wydane z naruszeniem przepisów prawa".

Wstępna analiza tego przepisu nasuwa wątpliwości. Nie jest jasne, czy zdanie drugie odnosi się tylko do postępowania odwoławczego, w którym wojewódzka komisja lekarska może poza granicami zarzutów odwołania zmienić z urzędu orzeczenia rejonowej komisji lekarskiej, czy też zdanie drugie tego przepisu jest niezależną od zdania pierwszego normą prawną, nie zapisaną poprawnie legislacyjnie w osobny ustęp art. 28 ustawy, ale działającą samodzielnie, a więc oderwaną od zdania pierwszego. Konsekwencją samodzielnego bytu normy zdania drugiego mogłoby być uznanie uprawnień wojewódzkiej komisji lekarskiej do podejmowania z urzędu w trybie nadzoru (w oderwaniu od postępowania odwoławczego) w dowolnym czasie czynności zmierzających do zmiany orzeczenia rejonowej komisji lekarskiej.

Jeśli uznać, że zd. 2 ust. 2 art. 28 ustawy jest samodzielną normą prawną, to uzasadniony byłby pogląd, że podjęte w nadzwyczajnym trybie pozainstancyjnym orzeczenie byłoby nowym pierwszoinstancyjnym orzeczeniem. Istnieje bowiem legalny tryb zmiany w dowolnym czasie każdego orzeczenia o zdolności do czynnej służby wojskowej przewidziany w art. 28 ust. 4 ustawy. Przy tym kompetencja Ministra Spraw Wewnętrznych, sprawującego zgodnie z przepisem art. 37 ust. 1 ustawy zwierzchni nadzór nad przeprowadzeniem poboru, nakłada się w pewnym sensie na kompetencje wojewodów sprawujących według ust. 2 tego artykułu bieżący nadzór nad przebiegiem poboru. Z kolei Minister Obrony Narodowej, zgodnie z ust. 3 art. 37 ustawy, uprawniony jest do wykonywania kontroli przeprowadzenia poboru przez podległe mu organy. Wnioski organów wojskowych w sprawach objętych kontrolą podlegają rozpatrzeniu przez wojewódzką komisję poborową lub organ, który ją powołał, a więc przez wojewodę. Trudno ustalić, czy oznacza to nadzór nad wojewódzkimi komisjami lekarskimi w konkretnych indywidualnych sprawach, czy też tylko uprawnienie do oceny i wyprowadzania ogólnych wniosków z działań wojewódzkiej komisji poborowej? Można wątpić ze względu na niejasność przepisu, czy nadzór nad poborem obejmuje fachowy nadzór lekarski nad wojewódzkimi komisjami lekarskimi, czy też jest on wyłączony ze względu na to, że orzeczenia lekarskie wydają właściwe ustawowo zawodowe organy lekarskie, to jest rejonowe komisje lekarskie i wojewódzkie komisje lekarskie. Takich wątpliwości dotyczących spójności przepisów cyt. ustawy można wysunąć więcej.

Spowodowały one m.in. wystąpienie przez Pierwszego Prezesa SN z rozpatrywanym wnioskiem.

2. [...] W uchwale Pełnego Składu Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 1984 r., (III AZP 8/83 OSN 1985 z. 10 poz. 143) uznano, iż decyzja organu administracji państwowej uchylająca albo zmieniająca ostateczną decyzję tegoż organu lub organu niższego stopnia albo stwierdzająca jej nieważność, jak również wydana w wyniku wznowienia postępowania jest decyzją wydaną w pierwszej instancji, przeto służy od niej odwołanie. Uchwała ta, wielokrotnie komentowana i analizowana w piśmiennictwie jest jednym z najważniejszych i najbardziej cenionych orzeczeń Sądu Najwyższego. Stanowi przykład opowiedzenia się ówczesnego SN za ochroną praw obywateli w postępowaniu administracyjnym i uznania, że jedną z podstawowych gwarancji zachowania tych praw jest zasada dwuinstancyjności postępowania. Idąc tą drogą Sąd Najwyższy podjął w dniu 1 grudnia 1994 r. w sprawie III AZP 8/94 uchwałę (OSNAPiUS 1995 Nr 7 poz. 82) stwierdzającą, że "Od orzeczenia wojewódzkiej komisji poborowej zmieniającej z urzędu orzeczenie rejonowej komisji poborowej w trybie art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1992 r., Nr 4, poz. 16 ze zm.) służy stronie odwołanie". Do poglądów wypowiedzianych w uzasadnieniu powyższej uchwały, można odwołać się rozpatrując obecnie wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

3. Należy stwierdzić przede wszystkim, że problem dotyczy wykładni jednej z podstawowych zasad ogólnych k.p.a., a mianowicie przewidzianej w art. 15 tego kodeksu zasady dwuinstancyjności postępowania. Zasada ta została wprowadzona do k.p.a. w drodze nowelizacji w 1980 r., a piśmiennictwo komentując powyższą decyzję ustawodawcy stwierdzało wówczas, iż służy ona poszerzeniu praw obywateli i wzmocnienia ochrony strony przed niekorzystnymi dla niej rozstrzygnięciami, wzmacniając także kontrolę instancyjną w toku postępowania (por. Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Warszawa 1985 r., s. 83). Należy również zwrócić uwagę na okoliczność, iż w dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przywiązuje się do przestrzegania zasady dwuinstancyjności istotne znaczenie, np. w wyroku NSA z 10 kwietnia 1989 r., II SA 1118/88 stwierdzono wyraźnie, iż wydanie decyzji z pogwałceniem dwuinstancyjności obowiązującej w postępowaniu administracyjnym (art. 15 k.p.a.) godzi w podstawowe prawa i gwarancje procesowe obywatela i musi być ocenione jako rażące naruszenie prawa. A w wyroku z dnia 12 listopada 1992 r., V SA 721/92 (ONSA 1992 z. 3-4 poz. 95) stwierdzono, iż do uznania, że zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego została zachowana, nie wystarcza stwierdzenie, że w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnych stopni. Konieczne jest też, by rozstrzygnięcia te zostały poprzedzone przeprowadzeniem przez każdy z organów, który wydał decyzję, postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla jakich postępowanie to jest prowadzone.

Można zatem przyjąć, iż Naczelny Sąd Administracyjny traktuje zasadę dwuinstancyjności postępowania jako podstawową gwarancję procesową przestrzegania praw obywatela w postępowaniu, co więcej, żąda od organów administracji, by gwarancja ta była realizowana w całej rozciągłości. Wynika stąd, że dwuinstancyjność nie oznacza tylko tego, by w sprawie zapadły dwie następujące po sobie decyzje organów różnych stopni, ale przede wszystkim to, by przeprowadzono dwukrotnie merytoryczne

postępowanie, i dwukrotnie oceniono dowody, w sposób rzeczowy [...] przeanalizowano wszelkie argumenty i opinie i w konsekwencji doprowadzono do wydania takiego rozstrzygnięcia, które najlepiej odpowiadać będzie prawu, interesowi publicznemu i słusznym interesom stron. Przy tym uznaje się również (por. wyrok NSA z 3 lipca 1992 r., SA/Wr 455/92, ONSA 1993 z. 3 poz. 62), że to właśnie strona broniąca w postępowaniu administracyjnym swego interesu prawnego może przede wszystkim dokonywać oceny tego, czy jej interes został w pełni zrealizowany. Dlatego też z zasady dwuinstancyjności płyną dla niej fundamentalne uprawnienia, których w państwie prawa nie powinna być pozbawiana.

4. Pośród spraw rozstrzyganych w postępowaniu administracyjnym, sprawy dotyczące poboru do wojska należą do spraw o szczególnym ciężarze gatunkowym. Dotyczą one bowiem podstawowych spraw życiowych obywateli, a więc możliwości poddania ich na określony czas szczególnemu reżimowi prawnemu, łączącemu się z przewidzianymi przez prawo rygorami ograniczającymi ich wolność osobistą, swobodę poruszania się, zachowania zgodnego z własną wolą, a nawet wypowiedzi, a także podporządkowania się szczególnej, zaostrej dyscyplinie, niezbędnej dla normalnego funkcjonowania armii. Są to sprawy powszechnie znane i akceptowane, aczkolwiek oczywiście prowadzące nieustannie do licznych konfliktów, często nawet bardzo poważnych. Jeśli jest to niezbędne, to równocześnie musi powodować szczególną troskę ustawodawcy, organów administrujących i sądów o to, by całość postępowania w tym zakresie była opatrzona wyraźnymi i rzeczywiście funkcjonującymi gwarancjami, zmniejszającymi do minimum możliwość naruszeń praw obywatelskich w tej właśnie sferze. Wszelkie istniejące w tej mierze wątpliwości co do treści konkretnych rozwiązań prawnych powinny być interpretowane w kierunku poszerzania i wzmacniania takich gwarancji, nie zaś ich osłabiania i łagodzenia. Dlatego też, jeśli kodeks postępowania administracyjnego przyjmuje jako jedną ze swych naczelnych zasad dwuinstancyjność postępowania administracyjnego, to właśnie w sferze związanej z powołaniem obywateli do służby wojskowej, ta właśnie zasada musi być traktowana ze szczególną powagą i rzetelnością. Pod tym względem nie powinno być najmniejszych nawet wątpliwości.

Jest oczywiście możliwe i dopuszczalne, iż ustawodawca kierując się pewnymi szczególnymi względami może w konkretnych sprawach ograniczyć bądź nawet wyłączyć oddziaływanie pewnych ogólnych zasad k.p.a., w tym również i zasady dwuinstancyjności postępowania. Świadectwem tego są choćby przepisy art. 127 § 3 i 4 k.p.a., aczkolwiek i w tych przypadkach kodeks przewiduje możliwość zwrócenia się przez stronę z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Uzasadnia to pogląd, iż wyłączenie pewnego rodzaju spraw przez ustawodawcę ze sfery oddziaływania zasady art. 15 k.p.a., jeśli już następuje, musi być ustanowione w sposób wyraźny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości, precyzyjnie ograniczony co do zakresu i nie dopuszczający możliwości rozszerzającej interpretacji. Jeśli zaś u organów orzekających, zarówno administracyjnych jak i sądowych powstają w tym zakresie wątpliwości, to powinny być one rozstrzygane na korzyść dopuszczalności odwołania w toku instancji, nie zaś na korzyść jego ograniczania lub wyłączenia. Sądowi Najwyższemu znane są liczne doniesienia prasowe stwierdzające, iż praktyka organów poborowych prowadzi w niektórych wypadkach do powoływania do wojska osób o ograniczonych zdolnościach umysłowych. Obowiązkiem wszelkich organów orzekających w podobnych sprawach

jest zatem dążenie do zwiększenia, a nie do zmniejszania kontroli w tym zakresie. Obowiązek ten obciąża również i Sąd Najwyższy.

5. Co się tyczy drugiego pytania postawionego przez Pierwszego Prezesa SN, należy stwierdzić, iż rzeczywiście ustawa nie przypisuje wprost Ministrowi Spraw Wewnętrznych kompetencji do rozstrzygania spraw indywidualnych, w których wydawane są decyzje administracyjne co do powoływania konkretnych osób do odbywania zasadniczej służby wojskowej. Ustawa (art. 37 ust. 1) powierza mu tylko sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad przeprowadzeniem poboru. Tym niemniej brzmienie przepisu art. 17 ust. 3 k.p.a. sugeruje przyjęcie konstrukcji, zgodnie z którą "organy nadrzędne i właściwi ministrowie" powinny być traktowane jako "organ wyższego stopnia" w rozumieniu k.p.a. w stosunku do decyzji wydawanych przez "organy administracji rządowej, państwowe i komunalne jednostki organizacyjne". Zaś zgodnie z przepisem art. 127 § 2 k.p.a. właśnie organ "wyższego stopnia" właściwy jest do rozpatrywania odwołań, chyba, że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy.

Nie ma więc przeszkód by uznać, że to właśnie Minister Spraw Wewnętrznych powinien być organem rozpatrującym odwołania w sprawach będących przedmiotem niniejszej uchwały. Jeśli nawet takie rozstrzygnięcie oparte jest na przesłankach wynikających z interpretacji przepisów, nie zaś z ich dosłownego brzmienia (co powinno być regułą w przypadku określania kompetencji organów administracji), to jednak niebezpieczeństwo, płynące z ewentualnego odmówienia stronie prawa do skorzystania z zasady dwuinstancyjności należałoby traktować jako znacznie poważniejsze. W praworządnym państwie bowiem w każdej ważnej dla obywatela sprawie administracyjnej powinien się w ostatecznym rachunku znaleźć organ właściwy do jej rozpoznania i załatwienia. A rzeczą sądownictwa jest troska o to, by owa zasada nie doznała naruszeń.

Biorąc wszelkie powyższe okoliczności pod uwagę, Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak w sentencji.

=====