

**Wyrok z dnia 14 października 1999 r.**

**III RN 93/99**

**Niedopuszczalne jest zastosowanie trybu określonego w art. 130 KPC w związku z art. 59 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) do merytorycznej oceny skargi i żądania uzupełnienia jej zakresu.**

Przewodniczący: SSN Andrzej Wasilewski, Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 14 października 1999 r. sprawy ze skargi Zdzisława K. na decyzję Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych z dnia 19 stycznia 1998 r. [...] w przedmiocie pozbawienia uprawnień kombatanckich, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu z dnia 8 października 1998 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

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

Wyrokiem z dnia 8 października 1998 r. Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu oddalił skargę Zdzisława K. na decyzję Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych z dnia 19 stycznia 1998 r. w przedmiocie pozbawienia skarżącego uprawnień kombatanckich.

W uzasadnieniu tego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że wbrew zarzutom skargi, która okazała się bezpodstawna, zaskarżona decyzja jest zgodna z prawem. „Organ w sprawie orzekający, władny był oprzeć swoje ustalenia na treści zaświadczenia Komendy Wojewódzkiej Policji w O. z dnia 19 stycznia 1989 r. - chodziło o b. Wojewódzki Urząd Spraw Wewnętrznych – z którego nie wynika, by skarżący brał udział w walkach zbrojnych z Wehrwolfem, a przeciwnie, że brał udział od 1 maja 1945 r. do 31 sierpnia 1945 r. w walce z reakcyjnym podziemiem na tere-

nie byłego powiatu p. Sam skarżący wniosek swój o przyjęcie do ZBoWiD z dnia 25 stycznia 1989 r. uzasadnił tym, że brał czynny udział w utrwalaniu władzy ludowej. Dane identyczne zawarto w deklaracji członkowskiej skarżącego z 17. IV.1989 r. Było to zrozumiałe, jeżeli się zważy, że właśnie działalność o charakterze uczestnika walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej dawała podstawy do uznania takiej osoby za kombatantha. Twierdzenie skarżącego, że w takim charakterze nie pełnił służby w MO uzasadniałoby wniosek o bezpodstawności otrzymania uprawnień kombatanckich". W oparciu o powyższe ustalenia Naczelny Sąd Administracyjny zastosował przepis art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego w rewizji nadzwyczajnej zarzucił rażące naruszenie prawa przez obrazę następujących przepisów:

- 1) art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 1997 r. Nr 142, poz. 950 ze zm.) wobec pominięcia przy interpretacji tego przepisu treści z art. 1 ust. 2 pkt 6 tej ustawy,
- 2) art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. wobec wadliwego ustalenia, że określenie „zmilitaryzowane służby państwa” nie obejmuje jednostek Milicji Obywatelskiej,
- 3) art. 51 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), także wobec nieskorzystania przez NSA z uprawnień wynikających z art. 130 § 1 KPC w związku z art. 59 ustawy o NSA, w związku z art. 37 pkt 4 tej ustawy wobec niezażądania od wnoszącego skargę uzupełnienia braków skargi, polegających na nieokreśleniu naruszeń prawa lub interesu prawnego, których istnienie miałyby, zdaniem skarżącego, przemawiać za uwzględnieniem skargi a w konsekwencji także
- 4) art. 27 ust. 1 ustawy o NSA w związku z art. 328 § 2 KPC w związku z art. 59 tej ustawy, wobec braku rzetelnego zbadania, czy nie zaistniały okoliczności uzasadniające uwzględnienie skargi, a w szczególności wymienione w art. 22 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy o NSA, zwłaszcza w związku z art. 7, 77 § 1, 80 KPA, przy istnieniu znacznego prawdopodobieństwa, że zwłaszcza na terenie Opolszczyzny w okresie od 1 maja 1945 do 31 sierpnia 1945 r. mogły działać grupy Wehrwolfu i że z tymi grupami w szczególności mógł walczyć Zdzisław K., jako funkcjonariusz Milicji Obywatelskiej.

W oparciu o powołane podstawy rewizji nadzwyczajnej Pierwszy Prezes Sądu

Najwyższego wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy NSA do ponownego rozpoznania.

Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych w odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną wniósł o oddalenie rewizji nadzwyczajnej.

Sąd Najwyższy zważył co następuje.

Przedstawiona w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej argumentacja jest nieprzekonująca w odniesieniu do wszystkich postawionych zarzutów.

Ad 1. Stosownie do powołanego w rewizji nadzwyczajnej art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. pozbawia się uprawnień kombatanckich osoby, które na mocy dotychczasowych przepisów uzyskały uprawnienia kombatanckie wyłącznie z tytułu działalności w latach 1944 – 1956 w charakterze „uczestników walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej” lub z innych tytułów niż wymienione w art. 1 ust. 2, w art. 2 oraz w art. 4. Jeżeli z kolei w art. 1 i art. 2 pkt 6 tej ustawy za działalność kombatancką uznaje się uczestniczenie w walkach w jednostkach Wojska Polskiego oraz zmilitaryzowanych służbach państwowych z oddziałami Ukraińskiej Powstańczej Armii oraz grupami Wehrwolfu, to nie budzi zastrzeżeń pogląd, że pozbawienie uprawnień kombatanckich na podstawie art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy nie dotyczy osób wymienionych w art. 1 ust. 2 pkt 6. Pogląd taki odpowiada wyjaśnieniom przedmiotowej kwestii prawnej wynikającym z uchwały Sądu Najwyższego składu siedmiu sędziów z dnia 21 grudnia 1993 r., II UZP 25/93 (OSNC 1994 z. 11, poz. 200).

Wbrew zarzutowi rewizji nadzwyczajnej w zaskarżonym wyroku nie ma niczego co wskazywałoby na to, że Naczelny Sąd Administracyjny przy interpretacji art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. pominął treść art. 1 ust. 2 pkt 6 tej ustawy. Przeciwnie, z zacytowanego wyżej uzasadnienia wyroku wynika, że NSA rozpatrywał tę kwestię i oddalił skargę po ustaleniu, że wyłączną podstawą działalności kombatanckiej skarżącego była działalność w zakresie utrwalania władzy ludowej, polegająca na udziale w walkach z reakcyjnym podziemiem na terenie byłego powiatu p., przy braku podstaw do przyjęcia, aby skarżący brał także udział w walkach zbrojnych z Wehrwolfem.

Ad 2. W zaskarżonym wyroku nie ma – wbrew zarzutowi rewizji nadzwyczajnej – „wadliwego ustalenia, że określenie zmilitaryzowane służby państwa nie obejmuje

jednostek Milicji Obywatelskiej”. Kwestię, czy Milicja Obywatelska była, czy nie była zmilitaryzowaną służbą państwa w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 6 powołanej wyżej ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r., Naczelny Sąd Administracyjny w ogóle pominął przy wyrokowaniu. Była to bowiem okoliczność zbędna dla rozstrzygnięcia o bezzasadności skargi wobec ustalenia, że skarżący nie wykazał, ażeby brał udział w walkach zbrojnych z Wehrwolfem. W tej sytuacji, przedstawione w rewizji nadzwyczajnej zagadnienie nie stwarza podstawy do oceny zaskarżonego wyroku i to niezależnie od tego, że na etapie postępowania administracyjnego przyjęto określone stanowisko. Ewentualna wadliwość w tym zakresie decyzji administracyjnej nie usprawiedliwiałaby rewizji nadzwyczajnej, która przecież jest specjalnym środkiem zaskarżenia wyroku, a nie aktów administracyjnych. Zastrzegając przedstawione wyżej znaczenie rozważanego zarzutu rewizji nadzwyczajnej można zauważyć, że nie są przekonawająco przedstawione przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego argumenty na rzecz tezy, że Milicja Obywatelska jest jedną ze zmilitaryzowanych służb państwowych w rozumieniu powołanego wyżej przepisu. Mylące w szczególności wydaje się założenie, ażeby w pewnych atrybutach „militarności”, takich jak uzbrojenie i hierarchiczna struktura, upatrywać zasadniczych elementów definiujących. Przy takim rozumieniu omawianego przepisu do zakresu działalności kombatanckiej należałaby między innymi służba w organach bezpieczeństwa publicznego, którą przecież w ustawie traktuje się w sposób zasadniczo odmienny (por. przepisy art. 21 ust. 2 pkt 1 i art. 25 ust. 2 pkt 1 lit. a. Zgodzić się należy z przedstawionym w tym zakresie stanowiskiem Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych w odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną, według którego w art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy nie chodzi o wszystkie uzbrojone (milicyjne – od łacińskiego słowa *militus*) służby państwowe, ale o takie, które choć w swej zwykłej działalności nie miały charakteru wojskowego... – to zostały w określonej sytuacji „zmilitaryzowane” i w ten sposób podporządkowane zadaniom i strukturze wojskowości. Właśnie ten element przejścia w stan zmilitaryzowania wydaje się decydującym, a ma on podstawę w znaczeniu pojęcia „zmilitaryzowane”. Zasadna wydaje się uwaga Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, że przemiana w służby zmilitaryzowane przeprowadzona jest z nadzwyczajnych powodów i ma specjalne podstawy prawne. Wynikały one np. z ustawy z dnia 30 marca 1939 r. o komunikacji w służbie ochrony Państwa (Dz.U. RP Nr 29, poz. 195), na podstawie której PKWN wydał w dniu 4 listopada 1944 r. dekret o militaryzacji PKP. Przy definiowaniu pojęcia zmilitaryzowania do wykorzystania by-

łaby także instytucja militaryzacji służb cywilnych w zakresie powszechnego obowiązku obrony, którą obecnie określają przepisy 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.). Milicja Obywatelska nie została poddana jakiemuś instytucjonalnemu zmilitaryzowaniu w zasygnalizowanym wyżej sensie. Została natomiast utworzona jako prawnopubliczna formacja służby Bezpieczeństwa Publicznego, podlegająca kierownikowi tego resortu, z zadaniami dotyczącymi ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli i ich mienia oraz mienia społecznego.

Ad 3. Stosownie do art. 37 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym skarga powinna zawierać określenie naruszenia prawa bądź interesu prawnego. W rewizji nadzwyczajnej w zakresie dotyczącym tego przepisu (w związku z art. 51 i 59 ustawy o NSA i art. 130 § 1 KPC) zarzucono naruszenie wskazanych przepisów postępowania na skutek niezażądania od wnoszącego skargę uzupełnienia braków skargi. Zarzut ten nie został w rewizji nadzwyczajnej uzasadniony, a ze sposobu jego przedstawienia w podstawie rewizji wynika, że polega on na tym, iż Naczelny Sąd Administracyjny powinien zażądać od skarżącego: „określenia naruszeń prawa lub interesu prawnego, których istnienie miałoby zdaniem skarżącego przemawiać za uwzględnieniem skargi”.

Rozważając ten zarzut trzeba zauważyć, że skarga, którą Zdzisław K. w piśmie z dnia 14 lutego wniósł do NSA, a następnie uzupełnił w piśmie z dnia 1 marca 1998 r., wskazuje wyraźnie interes prawny w zaskarżeniu decyzji pozbawiającej skarżącego uprawnień kombatanckich i równie wyraźnie określa naruszenie prawa, w szczególności wskazuje, że wbrew tej decyzji skarżący powinien zachować uprawnienia kombatanckie: „na mocy obowiązującej ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. z późniejszymi zmianami (Dz.U. 142 z 1997 r.) – art. 1 pkt 6 lub art. 3 tejże ustawy albo art. 2 pkt 5).” Skarga ta zawiera również szerokie uzasadnienie faktyczne i wskazuje dowody, które według skarżącego prowadzą do zakwestionowania ustaleń faktycznych decyzji.

Jeżeli mimo to rewizja nadzwyczajna dostrzegła niedostatki tej skargi, to z pewnością nie mają one charakteru braku formalnego, który podlegałby usunięciu w trybie art. 130 § 1 KPC (zastosowanego w związku z art. 59 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym).

W art. 130 § 1 KPC chodzi wyłącznie o niezachowanie warunków formalnych i

to takich, które uniemożliwiają nadanie sprawie prawidłowego biegu. W żadnym razie przepis ten nie może być wykorzystywany do merytorycznej oceny zarzutów i zakresu skargi, co jest domeną postępowania przed sądem. Niedopuszczalne właśnie byłoby, ażeby ocenę zasadności skargi dokonywał przewodniczący i w tym trybie (art. 130 § 1 KPC) wzywał stronę do innego określenia naruszenia prawa, niż to wskazano w skardze pod przewidzianą dla tego trybu sankcją odrzucenia skargi (por. art. 27 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym).

Ad 4. W uzasadnieniu zarzutów przedstawionych w tym zakresie Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zauważył, że w aktach sprawy są dokumenty, według których – jak to określał sam zainteresowany – brał on udział w walkach z reakcyjnym podziemiem na terenie b. powiatu p. Stwierdza się następnie w rewizji nadzwyczajnej że: „O ile zainteresowany mógł dokładnie nie wiedzieć, z jakim przeciwnikiem walczył, to prawidłowo przeprowadzone postępowanie weryfikacyjne, powinno do tej wiedzy doprowadzić. Inaczej mówiąc, organ państwowy powinien potrafić ocenić podane fakty z punktu widzenia ich zgodności z rzeczywistością. A rzeczywistość była taka, że na Ziemiach Odzyskanych działały liczne grupy dywersyjno – sabotażowe Wehrwolu nazywane wilkołakami (tego określenia używa skarżący w swoich oświadczeniach), utworzone jesienią 1944 r. specjalnie do działania na tzw. niemieckim wschodzie. Grupy te złożone przede wszystkim z fanatyków SS skupiały wokół siebie także rozbitków S.A. i Wermachtu. Do 1947 r. Wehrwolf został całkowicie rozbitý. Natomiast na Opolszczyźnie w 1945 r. nie działały polskie zbrojne organizacje o charakterze niepodległościowym w dzisiejszym tego słowa znaczeniu. A zatem należy przyjąć, że walki w których skarżący brał udział, służąc od 1 maja do 31 sierpnia 1945 r. w Milicji Obywatelskiej na Opolszczyźnie, toczyły się z Wehrwolfem, a nie z ugrupowaniami walczącymi o suwerenność i niepodległość Polski. Skarżący nie utrzymywał zatem władzy ludowej w rozumieniu art. 25 ust. 2 pkt 32 ustawy z 1991 r.”

Jak widać z przedstawionej wyżej argumentacji, w istocie wyłączną, a z pewnością zasadniczą przesłanką postawionych wyrokowi NSA zarzutów w zakresie oceny legalności postępowania wyjaśniającego przed Kierownikiem Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, jest to, że w okresie, w którym skarżący brał udział w walkach z reakcyjnym podziemiem na terenie jego działalności (Opolszczyźnie) „nie były prowadzone bratobójcze walki z oddziałami Armii Krajowej, ani żadnymi innymi stawiającymi sobie za cel niepodległość i suwerenność Polski.”

Jeżeli zatem tak było, a zainteresowany brał udział w walkach z reakcyjnym podziemiem, to logicznie nasuwa się wniosek, że tym reakcyjnym podziemiem mogły być tylko grupy Wehrwolfu. Rewidujący nie wskazał innych okoliczności czy dowodów, które prowadziłyby do zakwestionowania prawidłowości postępowania przed Naczelny Sąd Administracyjny.

Powyższe twierdzenia rewidującego, na których zbudowana została rozważana tu część zarzutów rewizji nadzwyczajnej, zostały przedstawione bez jakiegokolwiek wskazania źródeł, które by te twierdzenia uwiarygodniły. Budzi to zastrzeżenia, gdyż rewidujący powołuje się na takie rzekomo historyczne fakty, na które nie powoływał się skarżący w toku postępowania administracyjnego i postępowania przed Sądem. Są to fakty nowe, a przy tym z pewnością nie należą do kategorii faktów powszechnie znanych, które z tego powodu nie wymagałyby dowodu (art. 229 § 1 KPC). Co więcej, Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych w odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną zdecydowanie zaprzeczył omawianym tu twierdzeniom, uważając, że są one nie tylko gołosłowne, ale także nieprawdziwe. W przeciwieństwie do rewizji nadzwyczajnej, w odpowiedzi na nią wskazane zostały materiały takie, jak „Informator o nielegalnych antypaństwowych organizacjach i bandach zbrojnych działających w Polsce Ludowej w latach 1944 – 1956” sporządzony w 1964 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych oraz Zeszyty Historyczne WiN-u, z których wynika, że w 1945 r. także na Opolszczyźnie działały polskie organizacje niepodległościowe. Charakterystyczne jest ponadto, na co zwrócił uwagę Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, że w opracowaniu MSW - poświęconym wszak informacji o „antypaństwowych organizacjach i bandach zbrojnych” - nie ma niczego o walkach z Niemcami.

Z powyższych przyczyn Sąd Najwyższy uznał, że rewizja nadzwyczajna Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego nie ma usprawiedliwionych podstaw.

W konsekwencji tego rewizja nadzwyczajna podlegała oddaleniu stosownie do art. 393<sup>12</sup> KPC zastosowanego w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.).

=====