

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 27 października 1999 r.**

III ZP 9/99

Przewodniczący: Prezes SN Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Józef Iwulski (współsprawozdawca), Kazimierz Jaśkowski, Jerzy Kuźniar, Jerzy Kwaśniewski, Walerian Sanetra (sprawozdawca), Andrzej Wasilewski.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Waldemara Grudzieckiego, w sprawie ze skargi Bartosza K. na decyzję Okręgowej Wojskowej Komisji Lekarskiej w W. z dnia 8 sierpnia 1996 r. [...] w przedmiocie ustalenia związku pomiędzy chorobą a służbą wojskową, po rozpoznaniu w dniu 27 października 1999 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez skład trzech sędziów Sądu Najwyższego postanowieniem z dnia 9 kwietnia 1999 r. [...]

Czy Naczelny Sąd Administracyjny jest właściwy w sprawie ze skargi żołnierza na orzeczenie wojskowej komisji lekarskiej w przedmiocie związku choroby (inwalidztwa) ze służbą wojskową ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Naczelny Sąd Administracyjny nie jest właściwy w sprawie ze skargi żołnierza na orzeczenie wojskowej komisji lekarskiej w przedmiocie związku choroby (inwalidztwa) ze służbą wojskową.

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

Pytanie prawne postawione przez trzyosobowy skład Sądu Najwyższego pojawiło się w związku z rewizją nadzwyczajną Ministra Sprawiedliwości od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu z dnia 22 maja 1998 r. [...] wydanego w sprawie ze skargi Bartosza K. na decyzję Okręgowej Wojskowej Komisji Lekarskiej w W. z dnia 8 sierpnia 1997 r. [...] w kwestii dotyczącej ustalenia związku pomiędzy chorobą, a służbą wojskową. Według pkt 9 orzeczenia

Rejonowej Wojskowej Komisji Lekarskiej w W. z dnia 19 czerwca 1997 r. schorzenia stwierdzone u odbywającego zasadniczą służbę wojskową Bartosza K. nie pozostają w związku ze służbą wojskową. Rozstrzygnięcie w tej sprawie – bo w tym zakresie zostało zakwestionowane orzeczenie Rejonowej Komisji Lekarskiej – decyzją z dnia 8 sierpnia 1997 r. zostało utrzymane w mocy przez Okręgową Komisję Lekarską w W.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę Bartosza K. w pierwszej kolejności rozważył kwestię swej właściwości, uznając, że jest właściwy w sprawie, stosownie do art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Natomiast Minister Sprawiedliwości w rewizji nadzwyczajnej zarzucił rażące naruszenie prawa przez bezpodstawne – z naruszeniem w szczególności art. 16 ust. 1 pkt 1 i 4, art. 19 oraz 22 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym – uznanie właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozpoznania sprawy i w konsekwencji wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i odrzucenie skargi. Według Ministra Sprawiedliwości orzeczenie wojskowej komisji lekarskiej w przedmiocie związku chorób (ułomności) żołnierza ze służbą wojskową nie stanowi aktu administracyjnego w rozumieniu wskazanych wyżej przepisów; nie jest decyzją administracyjną ani innym aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej (art. 16 ust. 1 pkt 1 i pkt 4 ustawy o NSA). Jest natomiast wiążącą wypowiedzią zespołu lekarzy (komisji lekarskiej) o pewnych elementach niezbędnych dla wydania decyzji adresowanej do zainteresowanego przez właściwy organ w zależności od rodzaju żądanych świadczeń. Orzeczenie wojskowej komisji lekarskiej spełnia jedynie rolę pomocniczą w całym procesie decyzyjnym analogicznie jak orzeczenie komisji lekarskiej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych czy orzeczenia funkcjonujących do 1 września 1997 r. komisji lekarskich do spraw inwalidztwa i zatrudnienia przy ZUS, zastąpionych obecnie instytucją lekarza orzecznika. Ostateczne orzeczenie komisji lekarskiej nie powinno zatem podlegać kontroli sądu administracyjnego, natomiast stanowi ono podstawę do wydania decyzji przez organy właściwe do rozstrzygania o odszkodowaniu (art. 12 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową, Dz.U. Nr 53, poz. 342 ze zm.) oraz o rencie (art. 56 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, jednolity tekst: Dz.U. z 1983 r. Nr 13, poz. 68 ze zm.). Z kolei rozstrzygnięcia właściwych organów w decyzjach administracyjnych o

odszkodowaniu lub rencie podlegają zaskarżeniu do właściwych sądów powszechnych.

W ocenie składu orzekającego Sądu Najwyższego, który przedstawił rozważane zagadnienie prawne, stanowisko Ministra Sprawiedliwości wyraża uzasadnione dążenie do ujednolicenia procedur, w szczególności w tym, ażeby sprawy o świadczenia (odszkodowanie i renty) z tytułu pełnienia czynnej służby wojskowej należały w pełnym zakresie do właściwości sądów powszechnych. Chodziłoby więc o zakwestionowanie takiej interpretacji przepisów o postępowaniu wojskowych komisji lekarskich, według której orzeczenia komisji stanowią decyzje administracyjne poddane kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przy takim, przyjętym w zaskarżonym wyroku NSA, sposobie oceny prawnej orzeczeń wojskowych komisji lekarskich następuje procesowe wyodrębnienie zagadnienia wstępnego (związku schorzenia ze służbą wojskową) od rozstrzygania o prawie do świadczeń uwarunkowanych owym zagadnieniem wstępnym. W konsekwencji w jednorodnym przedmiocie mamy do czynienia z odrębnymi strukturami orzeczniczymi. Przestanki wstępne kontroluje NSA, natomiast rozstrzygnięcia o świadczeniach należą do sądu powszechnego. Istotne trudności wynikają na tle wzajemnego stosunku postępowań sądowych. Sądy powszechne rozpoznające sprawę o świadczenia nie czują się związane rozstrzygnięciami wstępnymi. Jeżeli więc rozstrzygnięcie owej kwestii wstępnej (związku choroby ze służbą wojskową) uzyskało walor prawomocności na skutek postępowania przed sądem administracyjnym, to rodzi się tu poważny problem. Nie łagodzi go dostreżenie, że to nie jest jedyny przypadek trudności wynikających ze skomplikowanych i niejednorodnych procedur, czym zajmował się np. Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 16 czerwca 1994 r. w sprawie II PZP 4/94, według której: „1. Decyzja organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej w przedmiocie istnienia lub nieistnienia choroby zawodowej podlega zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego. 2. Sąd powszechny rozpoznający sprawę o świadczenia z tytułu choroby zawodowej, nie jest związany decyzją inspektora sanitarnego”. Z drugiej strony skład Sądu Najwyższego rozważający przedstawione stanowisko Ministra Sprawiedliwości zauważył, że odmienne stanowisko wyrażone w zaskarżonym wyroku nawiązuje do długoletniej praktyki orzeczniczej NSA, która przyjmowała szeroką interpretację aktu administracyjnego inspirowaną dążeniem do możliwie maksymalnego zapewnienia ochrony sądowej. Minister Sprawiedliwości w rozpatrywanej rewizji nadzwyczajnej przeciwstawia się stanowisku wyrażonemu w uchwale składu

siedmiu sędziów NSA z dnia 19 stycznia 1998 r., sygn. akt OPS 8/97 (ONSA 1998 nr 2, poz. 39). Uchwała ta dotyczy wprost właściwości NSA w sprawach skarg na orzeczenia wojskowych komisji lekarskich, o których mowa w art. 29 ust. 1 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.), to jest w innych sprawach od tej która jest przedmiotem postępowania przed Sądem Najwyższym. Jednakże nie można neglizżować tego, że w uzasadnieniu tej uchwały została scharakteryzowana pozycja prawna wojskowych komisji lekarskich jako organów administracji publicznej w powierzonych im sprawach, a do takich spraw należy również orzekanie o związku pomiędzy chorobą a służbą wojskową.

Przechodząc do rozważań argumentów, które warunkują zajęcie stanowiska przy udzielaniu odpowiedzi na przedstawione pytanie, należy zacząć od stwierdzenia, że w ogóle wątpliwości budzi dopuszczalność (kompetencja) wojskowych komisji lekarskich do wypowiadania się na temat związku schorzenia (choroby) ze służbą wojskową, jeżeli by ją ujmować bardzo szeroko (bez ograniczeń). Wprawdzie zdaniem NSA rozstrzygający jest w tej mierze § 18 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 czerwca 1992 r. w sprawie zasad określania zdolności do czynnej służby wojskowej oraz właściwości i trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach (Dz.U. Nr 57, poz. 278 ze zm.), lecz można co do tego mieć poważne wątpliwości. W myśl tego przepisu orzeczenie wojskowej komisji lekarskiej powinno zawierać ustalenie kategorii zdolności do czynnej służby wojskowej, a w razie stwierdzenia chorób i ułomności – określenie ich związku ze służbą wojskową. Podobnie według § 5 ust. 2 pkt 1 lit. b – na który NSA się nie powołuje – „ponadto na podstawie odrębnych przepisów” do rejonowych wojskowych komisji lekarskich należy orzekanie w stosunku do żołnierzy, o których mowa w ust. 1 pkt 1 lit. a) – idzie o żołnierzy niezawodowych – i b) - idzie o żołnierzy zawodowych zajmujących stanowiska etatowe do stopnia kapitana – o związku ich chorób i ułomności oraz śmierci ze służbą wojskową. Rozporządzenie z 10 czerwca 1992 r. wydane zostało jednakże na podstawie art. 26 ust. 4 (upoważnia on do określenia kategorii zdolności do służby oraz zasad zaliczania do poszczególnych kategorii), art. 70 ust. 1 (upoważnia do określenia wymiaru i zasad udzielania urlopu wypoczynkowego) 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.), art. 6 ust. 3 (upoważnia do określenia zasad oceny zdolności do służby oraz orzekania o tej zdolno-

ści), art. 56 pkt 2 (dotyczy urlopów) oraz art. 101 ust. 3 (dotyczy odbywania nauki w szkołach i orkiestrach wojskowych) ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (jednolity tekst: Dz.U. z 1992 r. Nr 8, poz. 31), jak również na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową (Dz.U. Nr 53, poz. 342, w następstwie nowelizacji dokonanej przez ustawę z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. Nr 162, poz. 1118 zmieniony został tytuł ustawy z 16 grudnia 1972 r. i brzmi on obecnie „ustawa o świadczeniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową”). W myśl art. 11 ust. 3 ustawy z 16 grudnia 1972 r. Minister Obrony Narodowej określa w drodze rozporządzenia sposób ustalania stopnia uszczerbku na zdrowiu żołnierzy oraz związku śmierci ze służbą wojskową wskutek wypadku lub choroby. Na podstawie tego przepisu wydane zostało także rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 marca 1973 r. w sprawie ustalania stopnia trwałego uszczerbku na zdrowiu oraz związku śmierci żołnierzy ze służbą wojskową wskutek wypadku lub choroby (Dz.U. Nr 13, poz. 93 ze zm.). Według § 16 ust. 1 pkt 3 tego rozporządzenia orzeczenie wojskowej komisji lekarskiej dotyczące ustalenia stopnia trwałego uszczerbku na zdrowiu żołnierza powinno ustalać, czy stwierdzony uszczerbek na zdrowiu żołnierza pozostaje w związku ze służbą wojskową wskutek wypadku lub choroby. Budzi jedynie wątpliwości to, czy ustalenie to mieści się w ramach delegacji z art. 11 ust. 3 ustawy z 16 grudnia 1972 r. gdyż poza ustaleniem stopnia uszczerbku na zdrowiu żołnierzy Minister Obrony Narodowej upoważniony został jedynie do określenia „związku śmierci ze służbą wojskową wskutek wypadku lub choroby”. Inaczej sprawa ma się w tych przypadkach, w których idzie o inwalidztwo wojskowe (wojenne). Według art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 1983 r. Nr 13, poz. 68 ze zm.) związek zranień, kontuzji i innych obrażeń lub chorób z działaniami wojennymi lub mającymi charakter wojennych albo ze służbą wojskową oraz związek śmierci żołnierza z tymi działaniami lub tą służbą ustala wojskowa komisja lekarska. Prawo do świadczeń ustala organ rentowy w formie decyzji (art. 56 ust. 2), od której przysługują środki prawne przewidziane w odrębnych przepisach (art. 56 ust. 3), a do postępowania w sprawie ustalenia prawa do świadczeń i wypłaty stosuje się przepisy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Prowadzi to do wniosku, że

sprawy te – w razie wniesienia odwołania od decyzji organu rentowego – podlegają orzecznictwu sądów pracy i ubezpieczeń społecznych. W związku z tą kwestią Minister Sprawiedliwości powołał się na art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy z 5 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137 ze zm.), który stanowił, że od decyzji w sprawach innych świadczeń należących do właściwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego z uwzględnieniem przepisów ustawy z 25 listopada 1986 r. – oraz na art. 477⁸ i 477⁹ KPC. Godzi się tu zaznaczyć, że według art. 6 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu podlegają osoby, które są żołnierzami niezawodowymi w służbie czynnej, zaś w myśl art. 83 ust. 1 pkt 4 tej ustawy ZUS ustala uprawnienia do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, a od jego decyzji przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego (art. 83 ust. 2 ustawy z 13 października 1998 r.). Ponadto zgodnie z ustawą o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (art. 4 ust. 1) prawo do świadczeń pieniężnych ustalają i świadczenia wypłacają „właściwe do spraw rent organy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych”, a w myśl art. 71 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r., ZUS wykonuje również zadania powierzone na podstawie innych ustaw.

W ogólności należy uznać, że kompetencja wojskowej komisji lekarskiej do ustalania związku chorób ze służbą wojskową nie tyle wynika z rozporządzenia z 10 czerwca 1992 r., ile z art. 57 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych. Nie można przy tym pomijać, że regulacja ta jest funkcjonalnie powiązana z całością unormowań tej ustawy i ma na celu zapewnienie określonych świadczeń osobie uznanej za inwalidę wojskowego (wojennego). Podobnie ma się sprawa z regulacjami zawartymi w ustawie o świadczeniach odszkodowawczych w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową, z których wynika, że celem ustalenia choroby, z tytułu której przysługują świadczenia określone w ustawie, jest właśnie ewentualne przyznanie tych świadczeń. Mamy tu do czynienia z inną sytuacją niż ta, która wiąże się ze stwierdzaniem istnienia choroby zawodowej. W sprawie tej na mocy wyraźnego przepisu (§ 10 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1983 r. w sprawie chorób zawodowych, Dz.U. Nr 65, poz.

294 ze zm.) wydawana jest bowiem decyzja przez organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej, której wymiar przy tym jest szerszy niż stwierdzenie, że dany pracownik zapadł na określoną chorobę zawodową. Decyzja tego rodzaju ma różnego rodzaju ponadindywidualne implikacje związane z koniecznością podjęcia działań prewencyjnych na szeroką skalę. Nie jest więc rzeczą przypadku, że ustawodawca w przepisach dotyczących chorób pozostających w związku ze służbą wojskową, z tytułu których przysługują świadczenia odszkodowawcze i rentowe, nie przewiduje, że ustalenie dotyczące związku ze służbą wojskową ma przyjmować formę decyzji administracyjnej. Mamy tu wyraźną analogię do orzecznictwa lekarzy orzeczników, którzy nie wydają decyzji administracyjnych, a orzeczenia, które stanowią dopiero podstawę dla organu rentowego do wydania decyzji w sprawie świadczeń przewidzianych w ustawie, do których prawo uzależnione jest od stwierdzenia niezdolności do pracy oraz niezdolności do samodzielnej egzystencji (obecnie regułę tę wyraża art. 14 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych).

Tak jak orzeczenie lekarza orzecznika (a poprzednio Komisji do spraw Inwalidztwa i Zatrudnienia) nie podlega zaskarżeniu do sądu, tak i orzeczenie wojskowej komisji lekarskiej w tej części, w której dotyczy stwierdzenia istnienia lub nieistnienia związku choroby ze służbą wojskową nie może być poddane kontroli sądowej, gdyż idzie w tym wypadku o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego, którego prawidłowość może zostać skontrolowana w przypadku odmowy wypłacenia świadczeń przewidzianych w ustawie z 16 grudnia 1972 r. i w ustawie z 29 maja 1974 r. Przemawiają za tym względy prakseologiczne, gdyż stwierdzenie takie ma praktyczny sens tylko o tyle, o ile żołnierz zamierza ubiegać się o świadczenia przewidziane w tych ustawach. Ponadto na uwadze należy mieć – przy uznaniu stanowiska przyjętego przez NSA w zaskarżonym wyroku – że prowadzić to może do dualizmu orzeczniczego (między innymi w zakresie przyjmowanych kryteriów ocen i wykładni), który groźny jest zarówno dla autorytetu sądów administracyjnych, jak i sądownictwa powszechnego (sądów pracy i ubezpieczeń społecznych). Uznanie bowiem przez NSA, że w danym przypadku orzeczenie dotyczące ustalenia związku choroby ze służbą wojskową jest prawidłowe lub wadliwe nie musi być respektowane w późniejszym, ewentualnym procesie w sprawie świadczeń odszkodowawczych lub rentowych. Orzeczenie wojskowej komisji lekarskiej w tej części, w której dotyczy zagadnienia związku choroby ze służbą wojskową w istocie regulowane jest przez przepisy prawa zabezpieczenia społecznego, czy też szeroko pojmowanych ubezpieczeń społecz-

nych, co pozwala na przyjęcie, że orzeczenie tej komisji – jeżeli w swej treści zawiera ustalenie dotyczące związku choroby ze służbą wojskową – ma swoisty charakter prawny i wobec tego w tej właśnie części powinno być poddane tym regułom proceduralnym (w zakresie możliwości skierowania sprawy na drogę sądową), które właściwe są dla ubezpieczeń społecznych. W ogólności nie jest tu też bez znaczenia, że w ramach przeprowadzanej reformy ubezpieczeń społecznych, z jednej strony, doszło do większego wyodrębnienia i autonomii prawa ubezpieczeń społecznych, a z drugiej strony, poddania w szerszym zakresie regułom tego prawa także tych stosunków, które są następstwem powołania do odbycia niezawodowej i zawodowej służby wojskowej. To zaś przemawia za tym, by sprawy z zakresu zabezpieczenia społecznego były w całości poddane specjalnemu orzecznictwu do spraw pracy i ubezpieczeń społecznych, a nie sądownictwu administracyjnemu. Wracając do wątku dotyczącego analizy konkretnych przepisów trzeba stwierdzić, że gdy w § 5 ust. 2 rozporządzenia z 10 czerwca 1992 r. mowa jest o tym, że „na podstawie odrębnych przepisów” do wojskowych komisji lekarskich należy orzekanie w stosunku do żołnierzy niezawodowych o związku ich chorób i ułomności oraz śmierci ze służbą wojskową, to idzie o regulacje ustawy o świadczeniach odszkodowawczych z 16 grudnia 1972 r. oraz ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych z 29 maja 1974 r. (w przypadku żołnierzy zawodowych w rachubę wchodzi także ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 10, poz. 36 ze zm., z tym, że z mocy art. 21 ust. 1 tej ustawy do orzekania o związku inwalidztwa ze służbą wojskową powołane są wojskowe komisje lekarskie, przy czym trudno sobie wyobrazić, że orzeczenie tych komisji w zakresie ustalenia tego związku, a tym samym chyba i samego inwalidztwa, miałyby być zaskarżane do NSA; według art. 21 ust. 3 ustawy z 10 grudnia 1993 r. od orzeczenia komisji przysługuje odwołanie do komisji wyższego stopnia, zaś zgodnie z art. 31 prawo do zaopatrzenia emerytalnego ustala w formie decyzji wojskowy organ emerytalny, a od tej decyzji służy odwołanie według zasad określonych w Kodeksie postępowania cywilnego). Podstawą więc do orzekania o związku choroby ze służbą wojskową nie jest bezpośrednio rozporządzenie z 10 czerwca 1992 r., lecz wskazane ustawy, co oznacza, że istota tego orzeczenia nie może być wyjaśniana w oderwaniu od tych ustaw, a tak sprawę w istocie ujął NSA w zaskarżonym wyroku interpretując § 18 ust. 1 pkt 2 tego rozporządzenia w izolacji od innych przepisów, w szczególności zaś pomijając jego § 5 ust. 2 pkt 1 lit. b. Skoro orzeczenie wydawane jest na

podstawie odrębnych ustaw, to w nich należy szukać odpowiedzi, czy i w jakim trybie może zostać ono zaskarżone (jeżeli one na to pytanie tej odpowiedzi udzielają).

Ustawy te w tym wypadku mają pierwszeństwo przed tym, co wynika z ogólnych reguł dotyczących podlegania określonych spraw administracyjnemu orzecznictwu sądowemu. Analiza przepisów art. 11 i 12 ustawy o świadczeniach odszkodowawczych z 16 grudnia 1972 r. prowadzi do wniosku, że w kwestii ustalenia związku choroby ze służbą (jeżeli w ogóle przyjąć, że przepis art. 11 ust. 3 upoważnia do takiego uregulowania i rozstrzygania sprawy) wydawane jest „tylko” orzeczenie przez wojskową komisję lekarską, natomiast następnie dopiero wydawana jest decyzja przez organ wojskowy, która podlega zaskarżeniu zgodnie z przepisami kodeksu postępowania cywilnego. Podobnie jest w przypadku ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych z 29 maja 1974 r., co wynika zwłaszcza z jej przepisów art. 4 (prawo do świadczeń ustala ZUS), art. 56 (ustalenie prawa następuje w formie decyzji) oraz art. 57. W ustawach tych wyraźnie przeciwstawia się „orzeczenia” „decyzjom”, w pierwszym wypadku przewidując jedynie odwołanie do komisji wyższego stopnia i nic nie wspominając o kontroli NSA, w drugiej zaś sytuacji wyraźnie rozstrzygając, że służy droga sądownictwa pracy i ubezpieczeń społecznych, co prowadzi do wniosku, że wolą ustawodawcy jest, by kontroli sądowej poddane były tylko „decyzje” z wyłączeniem orzeczeń; jest to rozwiązanie zupełnie zrozumiałe zarówno w aspekcie prakseologicznym jak i aksjologicznym, a przy tym w dostatecznym stopniu gwarantujące obywatelom realizację konstytucyjnego prawa do sądu.

Ponadto należy wskazać na wątpliwość pojawiającą się w związku z odwoływaniem się do art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) – na przepis ten powołuje się Minister Sprawiedliwości, twierdząc, że został on naruszony – który stanowi, że NSA orzeka w sprawach skarg na inne niż określone w art. 16 pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Po pierwsze, można mieć wątpliwości, czy orzeczenie dotyczące istnienia związku między chorobą a służbą wojskową jest aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej, a w szczególności, że mamy w tym wypadku do czynienia z administrowaniem, po drugie zaś, rodzi się pytanie, w jakim sensie orzeczenie takie dotyczy przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa, skoro odnosi się ono tylko do pewnej przesłanki (warunku), od istnienia której może

zależać przyznanie żołnierzowi świadczeń odszkodowawczych lub rentowych. Jeszcze większe wątpliwości musi oczywiście budzić twierdzenie, że stwierdzenie faktu, a mianowicie związku choroby ze służbą wojskową, stanowi „rozstrzygnięcie” indywidualnej sprawy i to w drodze decyzji, która jest „administracyjna”. Na uwadze należy mieć przy tym, że w myśl art. 19 pkt 1 ustawy o NSA Sąd ten nie jest właściwy w sprawach należących do właściwości innych sądów. Jeżeli kwestia dotycząca odszkodowania i renty z tytułu choroby (inwalidztwa) związanej ze służbą wojskową należy do jurysdykcji sądów pracy i ubezpieczeń społecznych, to rozstrzyganie o pewnych – nawet wstępnych kwestiach – przez NSA, może być uznane za pośrednie wkraczanie w sferę kompetencji tych sądów, zwłaszcza jeżeli upoważnienie NSA do ich rozstrzygania nie wynika z wyraźnego przepisu prawa. Wskazać wreszcie należy na art. 177 Konstytucji RP, który stanowi, że sądy powszechne (w tym sądy pracy i ubezpieczeń społecznych) sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Wynika z niego domniemanie drogi sądownictwa powszechnego. Wyłączenie tej drogi może nastąpić tylko w ustawie (a nie np. w rozporządzeniu o wojskowych komisjach lekarskich) i przez „zastrzeżenie” określonych spraw dla właściwości innych sądów. Oznacza to, że wyłączenie drogi sądowej, aby mogło być zaakceptowane musi mieć wyraźny, jednoznaczny charakter. Oznacza to tym samym, że przepisy prawa powinny być interpretowane przy uwzględnieniu zasady, że regułą jest to, iż sprawy są rozstrzygane przez sądy powszechne, a to między innymi przemawia przeciwko rozszerzającej wykładni regulacji dotyczących kognicji sądownictwa administracyjnego w sprawach dotyczących stwierdzenia inwalidztwa oraz związku chorób, a także wypadków, z taką lub inną służbą.

Mając na uwadze podaną wyżej argumentację powiększony skład Sądu Najwyższego na zadane mu pytanie prawne udzielił odpowiedzi ujętej w sentencji uchwały.

=====