

POSTANOWIENIE

Dnia 14 stycznia 2010 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA - Jolanta Sikorska

Sędziowie Sędzia WSA - Małgorzata Masternak-Kubiak (spr.)

Sędzia WSA - Wanda Wiatkowska-Ilków

Protokolant

- Katarzyna Leśniowska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 14 stycznia 2010 r.

sprawy ze skargi R B

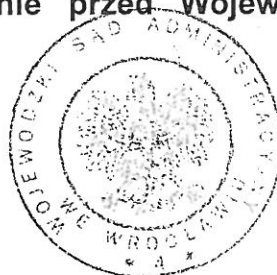
na decyzję Kierownika Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych w Warszawie

z dnia lipca 2009 r. nr

w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie odmowy przyznania uprawnień kombatanckich

postanawia

- I. na podstawie art. 193 Konstytucji RP i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne: Czy art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP?,
- II. zawiesić postępowanie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem.

Jeremi Ordy
.....
podpis

Sygn.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia lipca 2009 r. nr Kierownik Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych w Warszawie, na podstawie art. 127 § 3, art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r., Nr 98 poz. 1071 z późn. zm.) oraz art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 z późn. zm.), po ponownym rozpatrzeniu sprawy R B , utrzymał w mocy decyzję własną z dnia maja 2009 r. Nr o umorzeniu postępowania.

W motywach zaskarżonego rozstrzygnięcia organ podał, że decyzją z dnia maja 2008 r. utrzymaną w mocy decyzją z dnia czerwca 2008 r. Kierownik Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych odmówił R B przyznania uprawnień kombatanckich z tytułu wskazanego w art. 2 ust. 7 ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego. W myśl tego przepisu za działalność równorzędną z działalnością kombatancką uznaje się poniesienie śmierci, uszkodzenie ciała lub rozstrój zdrowia na czas powyżej siedmiu dni w grudniu 1970 r. na Wybrzeżu wskutek działania wojska lub milicji podczas wystąpień wolnościowych.

Wyrokiem z dnia grudnia 2008 r., sygn. akt Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uchylił decyzje Kierownika Urzędu z dnia maja 2008 r. i czerwca 2008 r. W ocenie Sądu organ decyzyjny, nie dostrzegając ograniczenia czasowego, przewidzianego w art. 22 ust. 4 ustawy kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego dla tego rodzaju wniosków, rozpoznał go merytorycznie. Zgodnie z brzmieniem art. 22 ust. 4 ustawy, wnioski o przyznanie uprawnień z tytułów określonych w art. 1 ust. 2 pkt 7 i w art. 2 pkt 7 mogą być kierowane w trybie, o którym mowa w ust. 1, do dnia 31 grudnia 1999 r. Sąd uznał, że określony w przepisie art. 22 ust. 4 ustawy termin do składania wniosków o przyznanie uprawnień kombatanckich jest terminem materialnoprawnym, a więc związanym z przyznaniem konkretnej osobie określonych praw, co za tym idzie, nie podlega on przywróceniu.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy, decyzją dnia maja 2009 r. Kierownik Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych umorzył prowadzone postępowanie. R B , w ustawowym terminie, wystąpił z wnioskiem o

Sygn. _____

ponowne rozpatrzenie sprawy, z którego treści wynika, że nie zgadza się z wydaną decyzją wnosząc o jej zmianę.

Rozpoznając ponownie wniosek Kierownik Urzędu uznał, że nie zasługuje on na uwzględnienie. Zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a. organ administracyjny umarza postępowanie, jeśli stało się ono z jakiegokolwiek przyczyny bezprzedmiotowe. Przestanką umorzenia postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. jest bezprzedmiotowość postępowania z jakiegokolwiek przyczyny, czyli z każdej przyczyny powodującej brak jednego z elementów materialnego stosunku w odniesieniu do jego strony podmiotowej lub przedmiotowej. Z bezprzedmiotowością postępowania mamy do czynienia wówczas, gdy w sposób oczywisty organ stwierdzi brak podstaw prawnych i faktycznych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy (wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 1995 r. sygn. akt SA/Łd 2424/94).

Według postanowień art. 22 ust 4 ustawy kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, wnioski o przyznanie uprawnień z tytułów określonych w art. 1 ust. 2 pkt 7 i art. 2 pkt 7 mogą być kierowane w trybie, o którym mowa w ust. 1 tego przepisu, czyli do dnia 31 grudnia 1999 r. W wyroku z dnia _____ grudnia 2008 r., sygn. akt _____, WSA we Wrocławiu uznał, że R _____ B _____ złożył wniosek o przyznanie uprawnień kombatanckich z uchybieniem terminu wskazanego w art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach. Kierownik Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych, związany powyższym orzeczeniem uznał, że wyczerpane zostały przesłanki określone w art. 105 § 1 k.p.a. i orzekł o umorzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu R _____ B _____ zarzuca, że decyzja Kierownika Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych z dnia _____ lipca 2009 r. jest krzywdząca i niesprawiedliwa. Skarżący podnosi, że jest człowiekiem biednym i schorowanym, dlatego prosi sąd o sprawiedliwy wyrok.

W odpowiedzi na skargę Kierownik Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych wniósł o jej oddalenie. Organ w całości podtrzymał stanowisko zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 193 Konstytucji RP i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. nr 102, poz. 643 z późn. zm.), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne, co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od

odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Postępowanie toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym w wyniku wniesienia pytania prawnego jest więc kontrolą związaną z konkretną sprawą, zawisłą przed sądem przedstawiającym pytanie prawne, na gruncie której pojawiła się wątpliwość co do konstytucyjności lub zgodności z przepisami wyższej mocy przepisu prawnego, który ma być zastosowany w tej właśnie sprawie (por. postanowienie z 19 grudnia 2006 r., sygn. P 25/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 175). Konieczny jest zatem element zależności pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy przez sąd, tzw. przesłanka funkcjonalna. Ścisły związek instytucji pytań prawnych z postępowaniem toczącym się w konkretnej sprawie powoduje, że celem tej procedury kontroli jest ochrona interesu indywidualnego stron występujących w postępowaniu, w trakcie którego wyłoniła się wątpliwość co do konstytucyjności stosowanego przepisu.

Możliwość wystąpienia z pytaniem prawnym niewątpliwie wymaga rozważenia charakteru zależności rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed pytającym sądem od „odpowiedzi na pytanie prawne”. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i doktryna prawa, znamioną dla pytania prawnego zależność, opatrują cechą „relewantności”, tj. prawnej doniosłości ze względu na badany typ stosunku prawnego lub prawa poddawanego ocenie w konkretnym przypadku. Ocena relewantności musi obejmować także kwestię zasadności występujących w tym względzie zastrzeżeń. Wykazanie więc, że zastrzeżenia co do konstytucyjności danej normy prawnej są tak istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego, stanowi wstępny warunek do rozważenia przez sąd pytający, czy pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy zachodzi wspomniana zależność (zob. R. Hauser, A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2001 nr 1, s. 33). W przedmiotowej sprawie Sąd dostrzegł wątpliwości co do konstytucyjności przepisów stanowiących podstawę rozstrzygnięcia w kontekście wspomnianej wyżej relewantności zależności odpowiedzi Trybunału na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem.

Kwestionowany przez WSA we Wrocławiu przepis art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 z późn. zm.) przewiduje, że wnioski o przyznanie uprawnień z tytułów określonych w art. 1 ust. 2 pkt 7 i art. 2 pkt 7 mogą być kierowane w trybie, o którym mowa w ust. 1 tego przepisu, czyli do dnia 31 grudnia 1999 r.

Ustawa o kombatanach aż do 1 stycznia 1998 r. nie zawierała żadnego przepisu

Sygn. akt

ograniczającego w czasie składanie wniosku o przyznanie uprawnień kombatanckich z tytułu określonego w art. 2 pkt 7 ustawy. Ograniczenie (termin do końca 1999 r.) zostało wprowadzone nowelą z dnia 6 lutego 1998 r. (Dz. U. nr 37, poz. 204) z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 1998 r.

Skład orzekający w niniejszej sprawie powziął wątpliwości, czy sposób ograniczenia terminu w art. 22 ust. 4 ustawy o kombatanach, zważywszy, jakiej kategorii podmiotów dotyczy ograniczenie, uznać można za odpowiadający wymogom poprawnej legislacji. W świetle bowiem art. 1, 2 i art. 4 ustawy o kombatanach, status kombatanta kreowany jest normatywnie w tym sensie, że osoba spełniająca określone ustawą wymagania (tj. legitymująca się działalnością kombatancką, albo zrównaną z nią działalnością, albo dotknięta represjami) jest kombatanem z mocy samej ustawy. Natura tak rozumianego statusu kombatanckiego harmonizuje z brakiem ograniczeń w czasie dotyczących żądania przyznania uprawnień kombatanckich z tytułu określonego w art. 2 pkt 7, co charakteryzowało ustawę kombatancką do czasu noweli z 1998 r. Metoda normatywnego kreowania nieograniczonego w czasie statusu kombatanta, ze względu na samą naturę (istotę) tego pojęcia, wyklucza dopuszczalność ograniczenia w czasie żądania przyznania uprawnień kombatanckich, skoro są to prawa związane ze statusem kombatanta niepodlegającym ograniczeniom w czasie. Przepis art. 22 ust. 4 ustawy o kombatanach po nowelizacji stwarza, więc dwie kategorie kombatanów: kombatanów z uprawnieniami i kombatanów bez uprawnień, jakkolwiek i ci ostatni też są kombatanami. WSA we Wrocławiu w pełni podziela stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z 15 kwietnia 2003 r. sygn. akt SK 4/02 (OTK ZU 2003, Nr 4A, poz. 31), stwierdzającym niekonstytucyjność przepisu art. 22 ust. 3 ustawy o kombatanach. W wyroku tym Trybunał uznał, że status kombatanta jest nabywany z mocy prawa, zaś postępowanie wnioskowe jest nakierowane wyłącznie na potwierdzenie istnienia ustawowych przesłanek, ma zatem charakter deklaratoryjny.

Sytuacja różnicująca termin do wnoszenia wniosków o przyznanie uprawnień kombatanckich powoduje zatem nierówność ich traktowania z punktu widzenia terminu, jaki istnieje dla zainteresowanych, aby mogli zebrać wymagane dowody. W związku z powyższym zasadna jest – zdaniem WSA – wątpliwość, że zróżnicowanie w zakresie możliwości potwierdzenia uprawnień kombatanckich wprowadzone przez art. 22 ust. 4 ustawy o kombatanach dla osób, o których mowa w postanowieniach art. 2 pkt 7 ustawy o kombatanach, a którym udało się to potwierdzenie uzyskać przed 31 grudnia 1999 r. i osób w identycznej sytuacji materialnoprawnej, ale nie mogących na czas przedstawić wymaganych dowodów, ma charakter arbitralny i czy gdyby taki charakter miało nie

uzasadnia to zarzutu naruszenia zasady równości wymaganej przez art. 32 ust. 2 pkt 1 zdanie drugie Konstytucji, co do traktowania przez ustawodawcę kombatantów o urzędowo nie stwierdzonych uprawnieniach.

Ograniczenie terminu do składania wniosków w sprawie przyznania uprawnień nasunęło sądowi zgłaszającemu pytanie prawne także wątpliwości, co do przyczyn wprowadzenia ograniczenia i co do dopuszczalności jego sformułowania we wskazany, uniwersalny sposób. Ustawodawca dążący do racjonalizacji postępowań w sprawach kombatanckich może wedle swej potrzeby i woli kształtować występujące w niej terminy. Sąd przedstawiając swe wątpliwości Trybunałowi Konstytucyjnemu pragnie podkreślić jednak, że nie miałby w tym zakresie wątpliwości, gdyby ustawa o kombatantach od początku wskazywała termin w przypadku przyznawania uprawnień kombatanckich z tytułu poniesienia śmierci, uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia na czas powyżej siedmiu dni w grudniu 1970 r., na Wybrzeżu wskutek działania Wojska lub milicji podczas wystąpień wolnościowych. Jednak to ograniczenie czasowe pojawiło się po siedmiu latach obowiązywania ustawy.

Zakwestionowany przepis art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach budzi także zastrzeżenia w aspekcie zasady poprawnej legislacji. Zmiana koncepcji bezterminowego potwierdzania uprawnień na ograniczoną terminami, odbierająca szansę w poszukiwaniu dowodów w terminie późniejszym, także może nasuwać wątpliwości z punktu widzenia zachowania zasady przyzwoitości w stosunkach: adresaci prawa – legislator. Nieczytelność koncepcji wprowadzonej zmiany, a także sposób jej wprowadzenia jest źródłem wątpliwości, co do zgodności art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach z art. 2 Konstytucji z zasadą państwa prawa w zakresie, w jakim dotyczy rzetelnego wprowadzania zmian w prawie, zgodnie z zasadą zaufania objętą tym przepisem. Zakwestionowany w pytaniu prawnym przepis art. 22 ust. 4 ustawy o kombatantach może być zatem oceniany także z punktu widzenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wprowadzenie końcowego terminu do składania wniosków o przyznanie uprawnień kombatanckich stanowiło radykalną zmianę stanu prawnego, wywołującą negatywne konsekwencje dla pewnej grupy osób spełniających ustawowe kryteria bycia kombatantami. Ze względu na taki skutek przedmiotowe ograniczenie, – jako nie znajdujące przy tym uzasadnienia prawnego, a podyktowane jedynie względami natury praktycznej – powinno być ocenione, jako naruszające zaufanie obywateli do państwa, a tym samym, – jako godzące w konstytucyjną zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

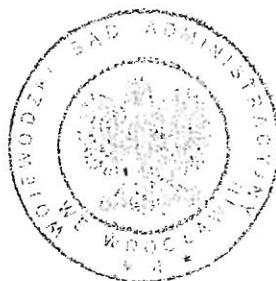
W ocenie składu orzekającego WSA, wprowadzenie po siedmiu latach

Sygn. akt

obowiązywania zasady bezterminowego zgłaszania wniosków o stwierdzenie uprawnień kombatanckich na podstawie przepisu art. 2 pkt 7 ustawy o kombatantach ograniczenia tej możliwości do dnia 31 grudnia 1999 r. nasuwa wątpliwości, co do zgodności tej regulacji z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Wątpliwość ta dotyczy samego wprowadzenia ograniczenia, niejasności jego zakresu, a także sposobu, w jaki tego dokonano, oraz – z uwagi na przedmiot regulacji – potwierdzający a nie kreujący charakter stwierdzania uprawnień i istnienie w zakresie uprawnień kombatanckich elementów niematerialnych i materialnych adresata zmiany tj. weteranów walk o niepodległość objętych ochroną konstytucyjną (art. 19 Konstytucji RP).

Zgodnie z przepisem art. 124 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), Sąd zawiesza postępowanie z urzędu, w razie przedstawienia przez sąd w tym postępowaniu pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu. Brzmienie tego przepisu oznacza, że z uwagi na wiążący charakter orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, do czasu uzyskania stanowiska Trybunału, postępowanie przed sądem nie może się toczyć, a z uwagi na długotrwałość tego postępowania jedynie instytucja zawieszenia postępowania pozwala na zachowanie jego prawidłowego toku, przy czym podkreślić należy, że zawieszenie postępowania z przyczyn określonych we wskazanym przepisie, jest obligatoryjne i następuje z urzędu.

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 193 Konstytucji RP i art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz art. 124 § 1 pkt 5 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi postanowił jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem.

Seimiondy
.....
podpis