

Uchwała z dnia 1 grudnia 1994 r.
III AZP 8/94

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski (sprawozdawca), Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, w sprawie ze skargi Grzegorza S. na orzeczenie Wojewódzkiej Komisji Poborowej w W. z dnia 6 czerwca 1994 r., [...] w przedmiocie odmowy odroczenia czynnej służby wojskowej ze względu na konieczność sprawowania bezpośredniej opieki nad członkiem rodziny, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 1 grudnia 1994 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Naczelną Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu postanowieniem z dnia 3 października 1994 r. [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a.

Czy 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) - służy stronie odwołanie?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

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) służy stronie odwołanie.

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

Naczelną Sąd Administracyjny - Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu przekazując Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia wyżej sformułowane zagadnienie prawne kierował się następującymi przesłankami:

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (jednolity tekst: Dz. U. z 1992 r., Nr 4, poz. 16) przewiduje na szczególnych zasadach, o jakich mowa w art. 163 k.p.a., możliwość zmiany decyzji organu pierwszej instancji z urzędu przez organ nadrzędny, jeżeli decyzja wydana została z naruszeniem prawa nie określając, czy od decyzji organu nadrzędnego służy stronie odwołanie. Dopuszczalność zmiany decyzji z urzędu nie jest ograniczona żadnym terminem i dotyczy decyzji ostatecznych i nieostatecznych. Dotyczy to:

1. zmiany orzeczenia rejonowej komisji lekarskiej przez wojewódzką komisję lekarską (art. 28 ust. 2 zdanie drugie);
2. zmiany orzeczenia rejonowej komisji poborowej przez wojewódzką komisję poborową (art. 41 ust. 3);
3. zmiany decyzji wojskowego komendanta uzupełnień przez szefa wojewódzkiego sztabu wojskowego (art. 44 ust. 4 zdanie drugie) i
4. zmiany decyzji wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) przez wojewodę (art. 127 ust. 4 zdanie drugie).

Zagadnienie to było częściowo uregulowane w powołanej ustawie, w tekście obowiązującym do dnia jej nowelizacji ustawą z dnia 25 października 1991 r. (Dz. U. Nr 113,

poz. 491).

Art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (jednolity tekst: Dz. U. z 1988 r., Nr 30, poz. 207) wyraźnie stanowił, że orzeczenia wojewódzkich komisji poborowych są ostateczne, a art. 98 ust. 3 ustawy zastrzegł możliwość uchylecia w trybie nadzoru ostatecznej decyzji terenowego organu administracji państwowej na rzecz Ministra Spraw Wewnętrznych.

Wątpliwości powstałe co do możliwości wnoszenia odwołań od orzeczeń i decyzji wydanych z urzędu przez organ nadrzędny rozstrzygał już Naczelny Sąd Administracyjny w odniesieniu do orzeczeń wojewódzkich komisji lekarskich (art. 28 ust. 2 zdanie drugie) i decyzji wojewody (art. 127 ust. 4 zdanie drugie).

I tak, w wyroku z dnia 28 października 1992 r., SA/Wr/841/92 (ONSA 1994 z. 1 poz. 23) NSA przyjął, że rejonowe i wojewódzkie komisje poborowe są w rozumieniu przepisów k.p.a. organami administracji państwowej, a wydane przez te organy orzeczenia o uznanie poborowego za zdolnego do służby wojskowej podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Natomiast w wyrokach z dnia 4 lutego 1994 r., SA/Wr/2063/93 - nie publikowany - i z dnia 4 listopada 1993 r., SA/Wr/1477/93 - nie publikowany - NSA przyjął, że orzeczenie wojewódzkiej komisji lekarskiej, wydane z urzędu na podstawie art. 28 ust. 2 zdania drugiego ustawy o powszechnym obowiązku obrony (jednolity tekst: Dz. U. z 1992 r., Nr 4, poz. 16) jest orzeczeniem ostatecznym, od którego nie służy odwołanie i podlega zaskarżeniu do NSA.

Formułując ten pogląd, Sąd kierował się przepisami art. 26 ust. 1 oraz art. 28 ust. 2, 4 i 5 ustawy, z których wynika, że rejonowe i wojewódzkie komisje lekarskie, z zastrzeżeniem art. 29 ust. 1, są wyłącznie właściwe do określenia zdolności poborowych do czynnej służby wojskowej i w zakresie swego orzecznictwa nie zostały poddane nadzorowi organów administracji wojskowej bądź organów rządowej administracji ogólnej. Potwierdza to art. 37 ust. 1 i 2 ustawy, który określa zakres nadzoru Ministra Spraw Wewnętrznych i wojewodów do przygotowania i przebiegu poboru w granicach uregulowanych w rozdziale 2 ustawy.

Odmienny pogląd wyraził NSA w sprawach zmiany z urzędu decyzji wójta lub burmistrza przez wojewodę (art. 127 ust. 4 zdanie drugie ustawy).

W postanowieniu z dnia 10 września 1993 r. SA/Wr/1156/93 - nie publikowane - Sąd przyjął, że od decyzji wydanej przez wojewodę z urzędu na podstawie art. 127 ust. 4 zdanie drugie ustawy o powszechnym obowiązku obrony służy stronom odwołanie do właściwego ministra.

Formułując ten pogląd NSA kierował się przesłankami 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.

W orzecznictwie wojewódzkiej Komisji Poborowej w W. reprezentowany był również pogląd, że od orzeczeń tej Komisji wydanych z urzędu w trybie art. 41 ust. 3 ustawy służy odwołanie do Ministra Spraw Wewnętrznych.

W orzeczeniach, wydanych w tym trybie, Komisja zamieszczała pouczenie o prawie do odwołania i - jak wynika z wyjaśnień pełnomocnika Komisji - do 1993 r. Minister odwołania te rozpatrzył. Odwołania wniesione od orzeczeń Wojewódzkiej Komisji Poborowej w W., wydane w 1994 r. w trybie art. 41 ust. 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony zwrócone zostały Komisji przez Ministra i następnie skierowane do Naczelnego Sądu Administracyjnego jako skargi na ostateczną decyzję administracyjną.

Minister Spraw Wewnętrznych zajął stanowisko, zgodnie z którym z przyczyn wymienionych w art. 39 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 pkt 2 ustawy, rejonowe i wojewódzkie komisje poborowe są organami orzekającymi merytorycznie w sprawach udzielenia poborowym odroczeń zasadniczej służby wojskowej i w tym zakresie nie podlegają

nadzorowi Ministra. W konsekwencji, ich orzeczenia wydane w trybie art. 41 ust. 2 i 3 ustawy, tj. na skutek odwołania jak i z urzędu, są zawsze orzeczeniami ostatecznymi. Określony ustawą tryb postępowania przed komisjami poborowymi ma charakter szczególny i ustawa nie przewiduje wnoszenia od tych orzeczeń środków prawnych do Ministra.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Problem stanowiący przedmiot przedstawionego Sądowi Najwyższemu przez Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu zagadnienia prawnego ma fundamentalny charakter, dotyczy bowiem 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 wzmacnia ochronę strony przed niekorzystnymi dla niej rozstrzygnięciami, wzmacniając kontrolę instancyjną w toku postępowania (Kodeks postępowania administracyjnego - Komentarz, Warszawa 1985, s. 83). Należy również zwrócić uwagę na okoliczność, iż w dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przywiązuje się do przestrzegania zasady dwuinstancyjności istotne znaczenie. I tak 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 zrealizowana, nie wystarczy 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.

Z powyższych stwierdzeń widać wyraźnie, iż Naczelnego Sądu Administracyjnego 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, by dwukrotnie oceniono dowody, w sposób rzeczowy i poważny 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 (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 praworządnym państwie nie powinna być ona pozbawiona.

Z powyższymi poglądami Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekający w niniejszej sprawie Sąd Najwyższy godzi się w całej rozciągłości. Wyraża także pogląd, iż mogą one być odniesione bezpośrednio do rozstrzygnięcia tego zagadnienia prawnego, które zostało przedstawione Sądowi Najwyższemu w niniejszej sprawie. Co więcej, przytoczone wyżej argumenty NSA mogą i powinny ulec jeszcze dalszemu wzmocnieniu.

Trzeba bowiem wyraźnie stwierdzić, iż 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, zaostrzonej dyscyplinie, niezbędnej dla normalnego funkcjonowania armii. Są to rzeczy powszechnie znane i akceptowane, aczkolwiek oczywiście prowadzące nieustannie do licznych konfliktów, często nawet bardzo poważnych. Ale - 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 poszerzenia i wzmocnienia takich gwarancji, nie zaś w kierunku ich osłabiania i łagodzenia. Dlatego też, jeśli kodeks postępowania administracyjnego przyjmuje jako jedną ze swych naczelných 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 ogólných 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.

W odniesieniu zaś do konkretnej sytuacji będącej przedmiotem kontrowersji - co spowodowało przedstawienie Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia, dokonane w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP w 1991 r. zmiany (ustawa z dnia 25 października 1991 r., Dz. U. Nr 113, poz. 491) nie uzasadniają wcale poglądu, iż ustawodawca świadomie i w sposób konsekwentny zdecydował o przyjęciu zasady jednoinstancyjności przy rozpatrywaniu wymienionych wyżej spraw poboru do służby wojskowej. Skoro dawniej obowiązujący przepis art. 41 ust. 2 powyższej ustawy wyraźnie stanowił, iż orzeczenia wojewódzkich komisji poborowych są ostateczne, natomiast obecnie obowiązujące w tym zakresie przepisy tę formułę pominęły, co m.in. spowodowało uzasadnione wątpliwości NSA - Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu, to trudno byłoby opierając się na tej podstawie wywodzić, że jasnym zamiarem ustawodawcy było nadanie takim orzeczeniom ostatecznego charakteru. Uzasadniony powinien być raczej wręcz przeciwny wniosek.

Zwrócić należy również uwagę iż Naczelny Sąd Administracyjny przedstawiając Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia niniejsze zagadnienie prawne powołał się w uzasadnieniu na treść uchwały Pełnego Składu Izby Cywilnej i Administracyjnej SN z dnia 15 grudnia 1984 r., III AZP 8/83 opublikowanej w OSNCP 1985 z. 10 poz. 143 zgodnie z którą decyzja organu administracji państwowej uchylająca albo zmieniająca ostateczną decyzję tego organu lub organu niższego stopnia albo stwierdzająca jej nieważność (art. 154, 155, 161-163 oraz 156 k.p.a.), jak również decyzja wydana w ramach przepisów o

wznowieniu postępowania przez organ pierwszej instancji (art. 150 § 1 k.p.a.), jest decyzją wydaną w pierwszej instancji. Uzasadniając swe stanowisko, Sąd Najwyższy stwierdził wówczas, iż tego rodzaju decyzja nie jest kontynuacją rozstrzygnięcia, które było przedmiotem uchylonej decyzji, lecz dotyczy zupełnie nowej sprawy, a mianowicie wadliwości ewentualnie nawet nieważności decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji. Skoro zaś tak, powinna być traktowana jak decyzja organu pierwszej instancji w nowej co do meritum sprawie. Tego rodzaju argumentacja może i powinna - zdaniem obecnego składu Sądu Najwyższego - zostać wprost odniesiona do sytuacji rozpatrywanej w niniejszej sprawie, nie ma natomiast w świetle wyżej przeanalizowanych przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP w jej obecnym brzmieniu i art. 163 k.p.a. - żadnych przesłanek, które by powodowały konieczność odstąpienia od poglądów wyrażonych w powołanej wyżej uchwale. Przeciwnie, w tym świetle powinny one ulec dalszemu wzmocnieniu i być uznane za zasadnicze dla ochrony podstawowych praw obywatelskich w Rzeczypospolitej Polskiej.

Biorąc te wszystkie okoliczności pod uwagę Sąd Najwyższy postanowił na zasadzie art. 391 § 1 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a. udzielić odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne tak, jak w sentencji podjętej uchwały.

=====