

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 14 listopada 2014 r.

IV SA/Wa 1497/14

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący:



Sędziowie WSA



Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 listopada 2014 r. sprawy ze skargi J. W. na decyzję Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu z dnia (...) maja 2014 r. nr (...) w przedmiocie odmowy zmiany decyzji ostatecznej - oddala skargę.

Uzasadnienie faktyczne

Decyzją z dnia (...) maja 2014 r. Nr (...) Prezes Instytutu Pamięci Narodowej, działając w oparciu o art. 127 § 3 i art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 154 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm., dalej: "k.p.a.") po rozpatrzeniu wniosku J. W. o ponowne rozpatrzenie sprawy utrzymał w mocy własną decyzję z dnia (...) kwietnia 2014 r. Nr (...) o odmowie zmiany decyzji ostatecznej i Nr (...) z dnia (...) czerwca 2003 r., utrzymującej w mocy decyzję Nr (...) z dnia (...) kwietnia 2003 r. o odmowie potwierdzenia przebywania J. W. bez wyroku w Urzędzie Bezpieczeństwa w J. od dnia 25 lutego 1954 r. przez okres 3 dni za działalność polityczną związaną z walką o suwerenność i niepodległość.

Z akt administracyjnych wynika, że wnioskiem z dnia 18 stycznia 2002 r. J. W., wystąpił do Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu o potwierdzenie, na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach

będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2012 r. poz. 400, dalej: "ustawa"), uwięzienia w areszcie Urzędu Bezpieczeństwa w J. od dnia 25 lutego 1954 r. przez okres 3 dni. Po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego Prezes IPN wydał w dniu (...) kwietnia 2003 r. decyzję nr (...), w której odmówił potwierdzenia wnioskowanych represji. Następnie decyzją nr (...) z dnia (...) czerwca 2003 r. Prezes IPN utrzymał w mocy wcześniejszą decyzję.

Wyrokiem z dnia 22 stycznia 2004 r., sygn. akt V SA 3168/03 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę J. W. na ww. decyzję.

Następnie pismem z dnia 17 marca 2005 r. J. W. ponownie wystąpił do Instytutu Pamięci Narodowej o potwierdzenie przebywania w areszcie Urzędu Bezpieczeństwa w J. od dnia 25 lutego 1954 r. przez okres 3 dni. Wobec powyższego Prezes IPN wydał decyzję z dnia (...) kwietnia 2005 r. nr (...) w której umorzył postępowanie w sprawie potwierdzenia uwięzienia J. W. bez wyroku w Urzędzie Bezpieczeństwa w J. od dnia 25 lutego 1954 r. przez 3 dni za działalność i polityczną związaną z walką o suwerenność i niepodległość. Po wniesieniu przez J. W. wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy Prezes IPN decyzją nr (...) z dnia (...) lipca 2005 r. utrzymał w mocy decyzję nr (...) z dnia (...) kwietnia 2005 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 9 maja 2006 r., sygn. akt V SA/WA 2780/05 oddalił skargę J. W. na decyzję Prezesa IPN o umorzeniu postępowania.

Następnie pismem z dnia 6 lipca 2009 r. J. W. zwrócił się do Instytutu Pamięci Narodowej z wnioskiem o wznowienie postępowania administracyjnego w sprawie potwierdzenia uwięzienia J. W. bez wyroku w Urzędzie Bezpieczeństwa w J. od dnia 25 lutego 1954 r. przez 3 dni za działalność i polityczną związaną z walką o suwerenność i niepodległość.

W wyniku rozpoznania powyższego wniosku Prezes IPN wydał decyzję z dnia (...) września 2010 r. nr (...) odmawiającą wznowienia postępowania, zakończonego ostateczną decyzją Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej nr (...) z dnia (...) czerwca 2003 r. o utrzymaniu w mocy decyzji nr (...) z dnia (...) kwietnia 2003 r. Decyzja nr (...) została utrzymana w mocy decyzją Prezesa IPN z dnia (...) września 2010 r. nr (...).

Postanowieniem z dnia 13 grudnia 2010 r., sygn. akt V SA/Wa 2708/10 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odrzucił skargę J. W. na ww. decyzję Prezesa IPN.

Pismem z dnia 13 czerwca 2011 r. J. W. ponownie zwrócił się do Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej z wnioskiem o wznowienie postępowania administracyjnego.

W związku z powyższym Prezes Instytutu Pamięci Narodowej w dniu (...) lipca 2011 r. wydał decyzję Nr (...) umarzającą w całości postępowanie w przedmiocie wznowienia.

Z kolei postanowieniem z dnia (...) września 2011 r. nr (...) Prezes Instytutu Pamięci Narodowej wydał o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy od decyzji nr (...) z dnia (...) lipca 2011 r.

Wyrokiem z dnia 25 stycznia 2012 r. sygn. akt V SA/Wa 2340/11 Wojewódzki Sąd Administracyjny w

Warszawie oddalił skargę J. W. na postanowienie Prezesa IPN z dnia (...) września 2011 r. nr (...) w przedmiocie odmowy przywrócenia terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 14 maja 2013 r. sygn. akt II OSK 1003/13 oddalił skargę kasacyjną wniesioną przez J. W. w sprawie wznowienia postępowania sądowego zakończonego ww. wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 25 stycznia 2012 r., sygn. akt V SA/Wa 2340/11.

Pismem z dnia 7 lutego 2014 r. J. W. skierował wniosek do Prezesa Instytutu Pamięci o wznowienie postępowania administracyjnego i potwierdzenie zbrodni komunistycznej w postaci bezprawnego pozbawienia wolności od 25 lutego 1954 r. do 28 lutego 1954 r. przez umieszczenie w siedzibie posterunku UB w J.

W związku z ww. wnioskiem pismem z dnia 20 lutego 2014 r., wezwano wnioskodawcę o wskazanie przesłanek wymienionych w art. 145 k.p.a. skutkujących wznowieniem postępowania zakończonego decyzją ostateczną Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej.

W odpowiedzi na ww. pismo J. W. w piśmie z dnia 26 lutego 2014 r. poprosił o wzruszenie decyzji ostatecznej na podstawie art. 154 k.p.a. Wnioskodawca wskazał, że walka w obronie narodowej pamięci okresu ofiar Holocaustu i walka z antysemityzmem w okresie komunizmu stanowiła sprawiedliwość społeczną. W piśmie tym J. W. podał, że nie uląkł się aparatu komunistycznego i nie zapomniał o ofiarach Holocaustu. Podniósł, że uchwalony przez ONZ "Międzynarodowy Dzień Pamięci o Ofiarach i Holocaustu" jest między innymi wynikiem demokracji, o którą walczył. J. W. wskazał także, że wyróżnił się szczególną odwagą i męstwem, aby zapobiec komunistycznej i totalitarnej wrogości wobec narodu żydowskiego. J. W. wspominał również, że w czasie II wojny światowej jego rodzice walczyli w obronie życia ofiar Holocaustu i próbowali j zapobiec zagładzie narodu żydowskiego.

Po rozpatrzeniu wniosku Prezes Instytutu Pamięci wydał decyzję Nr (...) z dnia (...) kwietnia 2014 r. o odmowie zmiany decyzji ostatecznej Nr (...) z dnia (...) czerwca 2003 r., utrzymującej w mocy decyzję Nr (...) z dnia (...) kwietnia 2003 r. o odmowie potwierdzenia przebywania J. W. bez wyroku w Urzędzie Bezpieczeństwa w J. od dnia 25 lutego 1954 r. przez okres 3 dni za działalność polityczną związaną z walką o suwerenność i niepodległość.

Pismem z dnia 15 kwietnia 2014 r. J. W. złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy Prezes IPN wydał powołaną na wstępie decyzję. W uzasadnieniu wskazał, że powołane przez J. W. okoliczności i argumenty nie wypełniają dyspozycji art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o kombatanach. W toku postępowania zakończonego decyzją ostateczną o odmowie potwierdzenia represji, pomimo prawidłowo przeprowadzonego postępowania dowodowego, nie zgromadzono materiałów pozwalających przyjąć, że uwięzienie wnioskodawcy w Urzędzie Bezpieczeństwa Publicznego w J. w 1954 r. nastąpiło z powodu działalności i politycznej wnioskodawcy związanej z walką o suwerenność i niepodległość. Jak bowiem ustalono, bezpośrednią przyczyną aresztowania wnioskodawcy w 1954 r., był jego sprzeciw w szkole przeciwko fałszowaniu historii narodu żydowskiego. W ocenie

Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej powyższa działalność polityczna nie była związana z walką o niepodległość i suwerenność, Zdaniem organu działalność ta nie prowadziła do uzyskania przez Polskę suwerenności i niepodległości, Prezes Instytutu Pamięci Narodowej nie dał wiary informacjom i zeznaniom wnioskodawcy o jego działalności w podziemnej niepodległościowej organizacji młodzieżowej. J. W. nie wskazał osób razem z nim działających w organizacji, ani nazwy samej organizacji. Ponadto wskazał, że w wyniku kwerendy archiwalnej przeprowadzonej w zasobach Instytutu Pamięci Narodowej nie odnaleziono żadnych dokumentów dotyczących działalności i uwięzienia J. W.

Prezes IPN podkreślił, że stosując przepisy ustawy o kombatantach Prezes Instytutu Pamięci musi je stosować w sposób jednakowy w stosunku do wszystkich wnioskodawców. Zgodnie bowiem z art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Organ podkreślił, że żaden przepis prawa nie daje Prezesowi Instytutu Pamięci kompetencji do potwierdzenia represji innego rodzaju niż te, które określone są w art. 4 ust. 1 pkt 4 oraz art. 4 ust. 2 w zw. z art. 8 ust. 2 pkt ustawy. Ustawodawca wyszedł bowiem z założenia, iż przyznanie organom możliwości orzekania w zakresie uznania administracyjnego, na podstawie bardzo ogólnych kryteriów, mogłoby prowadzić do zbytnej dowolności przy określaniu grupy osób uprawnionych do korzystania z uprawnień kombatanckich, a tym samym naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa określonej w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto organ podkreślił, iż potwierdzenie represji w stosunku do J. W. byłoby sprzeczne z interesem społecznym, albowiem naruszałoby konstytucyjne zasady: demokratycznego państwa prawnego działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa oraz zasadę równości wobec prawa.

Odnosząc się do informacji skarżącego o pomocy udzielanej przez jego rodziców obywatelom narodowości żydowskiej, organ stwierdził, że organem rozstrzygającym w sprawie uprawnień kombatanckich jest Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych. Powołał art. 2 pkt 3 1 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2012 r. poz. 400), zgodnie z którym za działalność kombatancką uznaje się dawanie schronienia osobom narodowości żydowskiej lub innym osobom, za których ukrywanie w latach 1939-1945 ze względu na ich narodowość lub działalność na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej - groziła kara śmierci.

Powyższa decyzja Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej z dnia (...) maja 2014 r. Nr (...) została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przez J. W., który w zasadniczym stopniu powtórzył argumentację prezentowaną do tej pory we wszystkich pismach kierowanych do Prezesa IPN, w tym we wniosku z dnia 7 lutego 2014 r. oraz piśmie z dnia 20 lutego 2014 r.

J. W. obszernie przedstawił argumentację dotyczącą jego walki w obronie narodowej pamięci okresu ofiar Holocaustu i z antysemityzmem w okresie komunizmu. Podkreślił swoje i rodziców zasługi na rzecz ratowania pamięci o ofiarach Holocaustu. Zauważył, że w okresie powojennym walczył w obronie narodowej pamięci historycznej okresu ofiar Holocaustu i walki z antysemityzmem, a była to - w jego

ocenie - walka o wolność i niepodległość Polski i krzewienia demokracji. W ocenie J. W. Prezes IPN niestaranie ocenił definicję "niepodległości". Ponownie wskazał, że należał do podziemnej organizacji młodzieżowej, której członkami byli gimnazjaliści pochodzenia żydowskiego. Zarzucił organowi nierówne traktowanie stron, arogancję i brak szacunku oraz wyrządzanie krzywdy skarżącemu.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podtrzymując dotychczasowe ustalenia faktyczne i prawne oraz argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z brzmieniem art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Stosownie natomiast do art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm. (dalej: p.p.s.a.) sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Biorąc pod uwagę powyższe kryteria Sąd uznał, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Podstawą zaskarżonej decyzji Prezes Instytutu Pamięci Narodowej z dnia (...) maja 2014 r. Nr (...) był art. 154 k.p.a., zgodnie z którym decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.

Na wstępie należy wskazać, że postępowanie o zmianę lub uchylenie decyzji, prowadzone na podstawie przepisu art. 154 k.p.a., jest postępowaniem nadzwyczajnym odrębnym od postępowania zwykłego i stanowi odstępstwo od zasady trwałości decyzji ostatecznych uregulowanej w art. 16 k.p.a. Celem tego postępowania nie jest ponowne merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy (wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2007 r., sygn. akt I OSK 586/06, Lex nr 320845), lecz przeprowadzenie weryfikacji decyzji ostatecznej z punktu widzenia przesłanek określonych w art. 154 k.p.a., tj. ustalenie, czy za zmianą (uchyleniem) decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony.

Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, iż uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznych w oparciu o przepis art. 154 k.p.a., nie może dotyczyć wszystkich decyzji. Po pierwsze, w tych trybach nie mogą być uchylane lub zmieniane decyzje wadliwe, które powinny być zweryfikowane w drodze innych postępowań nadzwyczajnych np. art. 145, 156 k.p.a., gdyż pomiędzy tymi postępowaniami nie ma konkurencyjności (wyrok NSA z dnia 24 marca 1998 r., sygn. akt I SA 1087/97, Lex Nr 44535). Po drugie, w oparciu o przepisy art. 154 i art. 155 k.p.a., mogą być uchylane lub zmieniane tylko decyzje konstytutywne, a nie deklaratoryjne (wyrok NSA z dnia 14 marca 1997 r., sygn. akt I SA 235/96, ONSA 1997, z. 4, poz. 186;

wyrok NSA z dnia 29 października 1999 r., sygn. akt I SA 2088/98, Lex Nr 48625). Decyzja deklaratoryjna stwierdza ukształtowanie się stosunku administracyjnoprawnego z mocy samego prawa, co nastąpiło wcześniej przed wydaniem decyzji. Nie mogą więc mieć wpływu na kształt takiego stosunku przesłanki uchylecia lub zmiany decyzji wymienione w przepisach art. 155 k.p.a., czy też zgoda strony, która jest warunkiem zastosowania tego ostatniego przepisu.

Ponadto, co istotne, przepis art. 154 k.p.a., podobnie jak decyzje wydane na podstawie art. 155 k.p.a., może mieć tylko zastosowanie w stosunku do decyzji uznaniowych, a nie do decyzji związanych, które zostały wydane w oparciu o przepisy, nie dające organowi żadnego luzu decyzyjnego - żadnej innej możliwości rozstrzygnięcia w konkretnym stanie faktycznym (wyrok NSA z dnia 1 marca 1996 r., sygn. akt III SA 362/95 M. Podat. 1997/3/78; wyrok NSA z dnia 4 października 1999, sygn. akt IV SA 1434/97, Lex Nr 48678; wyrok NSA z dnia 24 maja 2005 r., sygn. akt OSK 1792/04 niepublikowany). Natomiast, w przypadku, gdy ustawodawca w sposób sztywny i bezwarunkowy narzuca określone rozwiązanie, nie ma możliwości dokonania zmiany na podstawie art. 154 k.p.a.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy podkreślić, że objęta wnioskiem o zmianę decyzja dotyczyła odmowy potwierdzenia przebywania J. W. bez wyroku w Urzędzie Bezpieczeństwa w J. od dnia 25 lutego 1954 r. przez okres 3 dni za działalność polityczną związaną z walką o suwerenność i niepodległość. Sprawa ta została ostatecznie rozstrzygnięta decyzją Prezesa IPN nr (...) z dnia (...) czerwca 2003 r. utrzymującą w mocy decyzję z dnia (...) kwietnia 2003 r. decyzję nr (...). Podstawą zaś ww. decyzji był art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, zgodnie z którym represjami są okresy przebywania w więzieniach lub innych miejscach odosobnienia na terytorium Polski na mocy skazania w latach 1944-1956, na podstawie przepisów wydanych przez władze polskie, przez sądy powszechne, wojskowe i specjalne albo w latach 1944-1956 bez wyroku - za działalność polityczną bądź religijną, związaną z walką o suwerenność i niepodległość. Prezes IPN, na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego rozstrzygnął ostatecznie sprawę ww. decyzją z dnia (...) czerwca 2003 r. nr (...) ustalając, że uwięzienie wnioskodawcy w Urzędzie Bezpieczeństwa Publicznego w J. w 1954 r. nie nastąpiło z powodu działalności i politycznej wnioskodawcy związanej z walką o suwerenność i niepodległość. Jak bowiem ustalono, bezpośrednią przyczyną aresztowania wnioskodawcy w 1954 r., był jego sprzeciw w szkole przeciwko fałszowaniu historii narodu żydowskiego. Ponadto brak było jakichkolwiek dowodów bezpośrednich czy pośrednich, które potwierdzałyby informacje i zeznania skarżącego o jego działalności w podziemnej niepodległościowej organizacji młodzieżowej. Dokumenty takie nie zostały także odnalezione pomimo przeprowadzonej kwerendy archiwalnej w zasobach Instytutu Pamięci Narodowej.

Dodatkowo należy wskazać, że prawidłowość powyższej decyzji została potwierdzona w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 stycznia 2004 r., sygn. akt V SA 3168/03

, który oddalił skargę J. W. na ww. decyzję.

Należy w tym miejscu podkreślić, że wniosek J. W. z dnia 7 lutego 2014 r., sprecyzowany pismem z dnia 20 lutego 2014 r. ma na celu w istocie ponowne merytoryczne rozpatrzenie tej samej sprawy przez Prezesa IPN, tj. potwierdzenia przebywania J. W. bez wyroku w Urzędzie Bezpieczeństwa w J. od dnia 25 lutego 1954 r. przez okres 3 dni za działalność polityczną związaną z walką o suwerenność i niepodległość. Z treści ww. wniosku i pisma oraz skargi J.W. złożonej do Sądu wynika wyłącznie wola potwierdzenia ww. okoliczności a jedynym nowym elementem pojawiającym się w argumentacji skarżącego jest wyraz oburzenia i żalu z powodu nie wydania przez Prezesa IPN satysfakcjonującego rozstrzygnięcia.

Tymczasem jak już wyżej wskazano, wniosek o zmianę decyzji w trybie art. 154 k.p.a. nie może służyć ponownemu merytorycznemu rozpoznaniu tej samej sprawy, gdyż prowadziłoby to do ominięcia zasady "res iudicata" i przesłanki z art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. Nie może również stanowić konkurencyjnego trybu wobec wznowienia postępowania lub postępowania nieważnościowego. Wreszcie rozpoznanie wniosku nie może prowadzić do stanu niezgodności z prawem. Podkreślić bowiem należy, że "słuszny interes" to taki, który nie narusza prawa (nie sankcjonuje stanu niezgodnego z prawem). W przeciwnym wypadku doszłoby do podważenia zasady praworządności rozumianej, jako postępowanie zgodne z obowiązującymi przepisami, gdyż uwzględnienie wniosku skarżącego - w trybie art. 154 k.p.a. - prowadziłoby w istocie do zaistnienia stanu niezgodnego z prawem. Zgodzić się należy z twierdzeniem Prezesa IPN, że stosując przepisy ustawy organ musi bezwzględnie stosować zasadę określoną w art. 6 k.p.a. Tymczasem żaden przepis prawa nie daje Prezesowi Instytutu Pamięci kompetencji do potwierdzenia represji innego rodzaju niż te, które określone są w art. 4 ust. 1 pkt 4 oraz art. 4 ust. 2 w zw. z art. 8 ust. 2 pkt ustawy.

Potwierdzenie represji w stosunku do J. W. byłoby sprzeczne z interesem społecznym i prowadziło do stanu niezgodnego z prawem. Z powyższych względów brak było podstaw do uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej Nr (...) z dnia (...) czerwca 2003 r. na podstawie art. 154 k.p.a.

Z tych też przyczyn, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 151 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.