

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie

z dnia 23 marca 2001 r.

V SA 2820/00

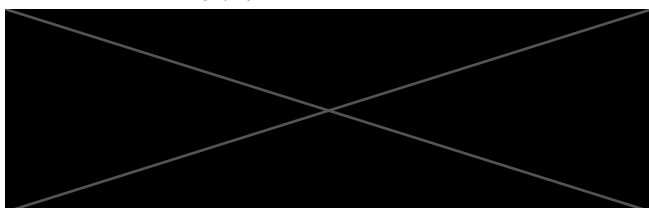
TEZA aktualna

1. Pozornie wydawać być się mogło, iż na postanowienie o zaniechaniu wydania paszportu nie służy zażalenie. Jednakowoż nie podobna przeoczyć, że "zaniechanie wydania paszportu" z powodu braku wniesienia opłaty żądanej przez organ prowadzi do skutków identycznych jak odmowa wydania paszportu, a więc rozstrzygnięcie obwarowane od strony materialnoprawnej bardzo rygorystycznymi przesłankami (wskazanie okoliczności kiedy może nastąpić) i procesowej (decyzja zaskarżalna do sądu). Niepodobna zatem przyjąć interpretacji pozbawiającej jednostkę środków odwoławczych w wypadku postanowienia o zaniechaniu wydania paszportu stawiającej ją w sytuacji gorszej nie tylko wobec odmowy paszportu, lecz i nawet zwrotu podania jako nieopłaconego. Zauważyć przy tym należy, że zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 2 istnieje skarga do NSA na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty. Tak jest zaś właśnie w odniesieniu do postanowienia o zaniechaniu wydania paszportu.

2. Pojęcie winy jest okolicznością wymagającą zsubiektywizowanych ocen. Ustalanie winy obejmuje sobą ustalenie okoliczności faktycznych zdarzenia, ustalenia wzorca-typu zachowania w tego rodzaju warunkach oraz odniesienia tego wzorca do cech subiektywnych osoby, której zachowanie ocenia się jako zawinione.

UZASADNIENIE

Skład orzekający



Uzasadnienie faktyczne

Marek I. zaskarżył postanowienie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 21 lipca 2000 r., utrzymujące w mocy postanowienie Wojewody z 5 czerwca 2000 r. o zaniechaniu czynności wystawienia paszportu. Oba postanowienia powoływały się na podstawę prawną art. 261 Kpa.

Wojewoda w kwietniu 2000 r. otrzymał podanie skarżącego o wydanie paszportu w zamian za paszport utracony. Skarżący złożył jednocześnie opłatę 50 zł za wydanie nowego paszportu i wyjaśnił okoliczności utracenia paszportu. Jak podaje, paszport ten (seria AA nr 9136) został mu skradziony w pociągu, w czasie podróży do Antwerpii. W czasie postępowania wyjaśniającego ustalono, iż skarżący otrzymał najpierw paszport AA nr 4324 z terminem ważności do 22 czerwca 2004 r. W maju 1996 r. skarżący zgłosił kradzież tego paszportu w parku w Londynie. Skarżący wrócił do kraju na podstawie paszportu blankietowego. W tym samym roku otrzymał nowy paszport seria AA nr 9136 ważny do 12 lipca 2006 r. Ponieważ utratę paszportu uznano za zawinioną, skarżący wniósł wówczas wyższą opłatę paszportową, którą się stosuje na wypadek utraty paszportu w okolicznościach, które pozwalają uznać odpowiedzialność strony za utratę dokumentu. W obecnej sprawie skarżący domaga się wydania utraconego paszportu za opłatą ulgową, stosowaną wobec rencistów. Skarżący korzysta z pomocy opieki społecznej. Organ administracji otrzymawszy wniosek, wezwał skarżącego na podstawie art. 261 Kpa do dopłaty kwoty 350 zł, opłaty podwyższonej, uznając, iż strona utraciła już drugi paszport z własnej winy. Skarżący opłaty nie wniósł i Wojewoda na podstawie art. 261 § 1 i 2 Kpa zaniechał wydania paszportu skarżącemu, powołując się także na § 6 ust. 2 rozporządzenia RM z 19 grudnia 1996 r. w sprawie opłat paszportowych (Dz. U. Nr 152, poz. 725). Postanowienie zawierało pouczenie o możliwości wniesienia środka odwoławczego do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Skarżący złożył na to postanowienie zażalenie, uważając je za krzywdzące. Organ drugiej instancji uznał postanowienie instancji pierwszej za uzasadnione. Dodatkowo (w odpowiedzi na skargę) wyjaśnił, że skoro skarżący utracił paszport w pociągu dlatego, że zostawił go w toalecie, przeto odpowiada za utratę dokumentu, a to czyni prawidłowym wymierzenie opłaty na zasadach § 6 rozporządzenia z 19 grudnia 1996 r. W aktach administracyjnych sprawy (k-27) znajduje się adnotacja skarżącego, który wyraża zgodę na wniesienie opłaty dodatkowej, której brak jest przyczyną negatywnego rozstrzygnięcia sprawy o wydanie paszportu, jednakże nie czuje się winny utraty paszportu. Zaskarżone postanowienie zawiera pouczenie o możliwości złożenia skargi do NSA.

Skarżący w bardzo obszernej skardze powołuje się na pogwałcenie praw człowieka, Konstytucji oraz rozmaitych aktów prawa międzynarodowego humanitarne, bez wskazywania wszakże konkretnych faktów związanych ze sprawą i o tym świadczących. Zarzuca też zaskarżonej decyzji kierowanie się pobudkami antysemickimi i totalitarnymi.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest uzasadniona.

W sprawie pojawia się element o procesowym charakterze. Rozpatrzenie sprawy nastąpiło w trybie

postanowienia, zaś skarżący był pouczany o możliwości zażalenia i wniesienia skargi do NSA. Jak wynika z art. 261 § 3 Kpa, wymienia się tu możliwość wniesienia zażalenia (a co za tym idzie, zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy o NSA z 11 maja 1995 r. Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm., także możliwość złożenia skargi do NSA) tylko w odniesieniu do zwrotu podania jako następstwa nieuiszczenia opłaty, nie zaś zaniechania czynności uzależnionej od opłaty. W niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżonego postanowienia było postanowienie o zaniechaniu wydania paszportu. Pozornie wydawać by się więc mogło, iż na postanowienie w tej sprawie nie służy zażalenie. Jednakowoż nie podobna przeoczyć, że "zaniechanie wydania paszportu" z powodu braku wniesienia opłaty żądanej przez organ prowadzi do skutków identycznych jak odmowa wydania paszportu, a więc rozstrzygnięcie obwarowane od strony materialnoprawnej bardzo rygorystycznymi przesłankami (wskazanie okoliczności kiedy może nastąpić) i procesowej (decyzja zaskarżalna do sądu). Niepodobna zatem przyjąć interpretacji pozbawiającej jednostkę środków odwoławczych w wypadku postanowienia o zaniechaniu wydania paszportu stawiającej ją w sytuacji gorszej nie tylko wobec odmowy paszportu, lecz i nawet zwrotu podania jako nieopłaconego. Zauważyć przy tym należy, że zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 2 istnieje skarga do NSA na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty. Tak jest zaś właśnie w odniesieniu do postanowienia o zaniechaniu wydania paszportu. Dlatego też trafnie uczyniły organy administracji, traktując sprawę zaniechania dokonania czynności z uwagi na brak wniesienia opłaty od strony charakteru czynności zaniechanej i poddając ją gwarancjom proceduralnym przewidzianym dla załatwiania spraw administracyjnych.

Wymiar podwyższonej opłaty paszportowej wynikający z powołanego przepisu rozporządzenia z 19 grudnia 1996 r. w sprawie opłat paszportowych wyraźnie wymaga winy strony, co do utraty tego dokumentu, jako przesłanki obciążenia opłatą dodatkową za wydanie nowego dokumentu. Przesłankę winy rzadko spotyka się w aktach normatywnych określających powinności organów administracji. Jest to bowiem pojęcie wymagające oceny okoliczności nie tylko czysto faktycznych, ale i subiektywnych, obejmujących stany psychiczne. Dokonywanie tego rodzaju ocen jest zaś zazwyczaj domeną organów sądowych, nie zaś administracyjnych. Nie można jednak z tej przyczyny uznawać, że wprowadzenie tego terminu (zamiast np. terminu bardziej zobiektywizowanego w postaci "okoliczności, za które można stronie przypisać odpowiedzialność" czy podobnego zwrotu) jest bez znaczenia i zwalnia organ dokonujący oceny od uwzględniania okoliczności subiektywnych, związanych z psychiką konkretnej osoby, której ustalanie winy dotyczy. Pojęcie winy jest bowiem okolicznością wymagającą tego rodzaju zsubiektywizowanych ocen. W konkretnej sprawie, w której zapadło zaskarżone postanowienie, skarżący powoływał się na fakty subiektywne: silne wzburzenie wynikające z okoliczności, iż - jak podaje - w Amsterdamie padł ofiarą zamachu o podłożu antysemickim i faszystowskim. To spowodowało napięcie emocjonalne (zwłaszcza w połączeniu z problemami rodzinnymi), owocujące pozostawieniem przez zapomnienie szaszetki z dokumentami i pieniędzmi w toalecie pociągu. Sąd podziela ocenę, iż w normalnych warunkach, w odniesieniu do typowych okoliczności, w jakich ludzie podróżują, tego rodzaju zachowanie daje podstawy do wniosku, iż można przypisać winę za utratę paszportu. Tym niemniej, w sprawie nie chodzi o podanie

okoliczności stypizowanych, ale o ocenę, czy osoba o cechach właściwych skarżącemu, znajdująca się w sytuacji, w jakiej się znalazł, powinna czy nie powinna, zdaniem orzekającego organu, być potraktowana jako winna w rozumieniu § 6 rozporządzenia z 1996 r. Ustalanie winy obejmuje sobą bowiem ustalenie okoliczności faktycznych zdarzenia, ustalenia wzorca-typu zachowania w tego rodzaju warunkach oraz odniesienia tego wzorca do cech subiektywnych osoby, której zachowanie ocenia się jako zawinione. Tego ostatniego elementu oceny i ustalenia zabrakło w niniejszej sprawie i w tym zakresie działanie organu administracji powinno być uzupełnione po to, aby mówić o prawidłowym posłużeniu się art. 7, 77 § 1 i (w niniejszej sprawie) 107 § 2 Kpa.

Zdaniem Sądu, brak jest podstaw do dopatrzenia się w załatwianiu sprawy przez organy administracji działań dyskryminujących czy uchybiających prawom człowieka, co podnosił w swych pismach skarżący. W szczególności należy uznać, że złożona na rozprawie w dniu 23 marca 2001 r. deklaracja ze strony przedstawiciela organów administracji zajmujących się sprawami paszportowymi, iż nie kierowały się one w zakresie załatwiania niniejszej sprawy żadnymi uprzedzeniami, znajduje, zdaniem Sądu, odzwierciedlenie w materiałach sprawy.

W tej sytuacji, na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368), orzeczono jak w sentencji. W kwestii kosztów orzeczenie oparto na art. 55 tejże ustawy.