<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E2C7D69FA5>

**I OSK 2114/19 - Wyrok**

|  |  |
| --- | --- |
| **Data orzeczenia** | 2019-12-12 |
| **Data wpływu** | 2019-08-05 |
| **Sąd** | Naczelny Sąd Administracyjny |
| **Sędziowie** | Maciej Busz  Przemysław Szustakiewicz /przewodniczący sprawozdawca/  Rafał Stasikowski |
| **Symbol z opisem** | 6192 Funkcjonariusze Policji |
| **Hasła tematyczne** | Policja |
| **Sygn. powiązane** | II SA/Wa 1993/18 |
| **Skarżony organ** | Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji |
| **Treść wyniku** | Uchylono zaskarżony wyrok oraz decyzję organu administracji |
| **Powołane przepisy** | Dz.U. 2016 nr 0 poz 708; art 8a; Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin - tekst jedn. |
| **Sentencja**  Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz (spr.) Sędziowie: Sędzia NSA Rafał Stasikowski Sędzia del. WSA Maciej Busz Protokolant starszy asystent sędziego Joanna Ukalska po rozpoznaniu w dniu 12 grudnia 2019 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej K. B. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 kwietnia 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 1993/18 w sprawie ze skargi K. B. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia [...] sierpnia 2018 r. nr [...] w przedmiocie odmowy wyłączenia stosowania przepisów ustawy 1. uchyla zaskarżony wyrok oraz zaskarżoną decyzję; 2. zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz K. B. kwotę 857 (słownie: osiemset pięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego. | |
| **Uzasadnienie**  Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 1993/18 oddalił skargę K.B. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia [...] sierpnia 2018 r., nr [...] w przedmiocie odmowy wyłączenia stosowania przepisów ustawy. W uzasadnieniu wskazano na następujący stan faktyczny i prawny sprawy:  Skarżący wnioskiem z dnia z dnia 31 marca 2017 r. wystąpił do organu o zastosowanie wobec niego art. 8a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2019 r., poz. 288, dalej jako "ustawa"). Szczegółowo opisał przebieg służby uwzględniając przy tym zakres obowiązków. Wskazał, że służbę rozpoczął w Wydziale [...] Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w [...] w dniu 1 maja 1987 r., na stanowisku wywiadowcy. W okresie od dnia 1 września 1988 r. do dnia 30 czerwca 1989 r. był słuchaczem Szkoły Chorążych Biura [...] MSW, po ukończeniu której otrzymał stopień młodszego chorążego. Dodał, że w 1990 r. otrzymał propozycje kontynuowania służby w Wydziale Techniki Operacyjnej Komendy Wojewódzkiej Policji w [...], którą rozpoczął 31 lipca 1990 r. W trakcie pełnienia służby był wielokrotnie wyróżniany nagrodami pieniężnymi oraz awansami w stopniach i stanowiskach służbowych. Podkreślił, że za wzorowe pełnienie obowiązków oraz osiągnięcia w zwalczaniu przestępczości kryminalnej został odznaczony Srebrnym Krzyżem Zasługi (w 2002 r.) oraz Złotą Odznaką Zasłużony Policjant (w 2010 r.). Odszedł ze służby w Policji w dniu 25 lutego 2011 r. w stopniu podinspektora Policji i ma ustalone prawo do emerytury.  Organ zaskarżoną decyzją odmówił wyłączenia stosowania wobec skarżącego art. 15 c, art. 22 a i art. 24 a ustawy. Wskazał, że Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu uznał za służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy, okres służby od dnia 1 maja 1987 r. do dnia 30 lipca 1990 r., tj. okres 3 lat i 3 miesięcy. Całkowity okres służby wynosi 23 lata, 9 miesięcy i 26 dni. Ponadto do wysługi emerytalnej zaliczono okres 1 roku, 11 miesięcy i 22 dni zasadniczej służby wojskowej. Organ uznał, że służba zainteresowanego pełniona była na rzecz totalitarnego państwa przez okres 3 lat i 3 miesięcy, co stanowi około 14% całego okresu służby. Zdaniem organu nie można tutaj mówić o krótkotrwałej służbie pełnionej na rzecz totalitarnego państwa. W jego ocenie, okres służby na rzecz totalitarnego państwa zarówno w ujęciu bezwzględnym - długości tego okresu, jak i w ujęciu proporcjonalnym - stosunku długości tego okresu do całego okresu służby, nie może być oceniony jako krótkotrwały. Ponad 3-letni czas realizacji obowiązków służbowych nie ma charakteru tymczasowego, doraźnego, czy epizodycznego. Organ nie zakwestionował przy tym rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków przez skarżącego w trakcie pełnienia służby po dniu 12 września 1989 r. W opinii Komendanta Głównego Policji skarżący rzetelnie wykonywał zadania i obowiązki w okresie pełnienia służby w Komendzie Wojewódzkiej Policji w [...], a dokumenty zgromadzone w sprawie, nie zawierają treści, które mogłyby podawać w wątpliwość rzetelność służby. Jednakże zdaniem organu brak jest jakichkolwiek dokumentów potwierdzających, aby służba ta pełniona była z narażeniem zdrowia i życia. W ocenie organu, skarżący nie legitymuje się wybitnymi osiągnięciami w służbie, szczególnie wyróżniającymi ją na tle pozostałych funkcjonariuszy, które stanowiłyby szczególnie uzasadniony przypadek, pozwalający na skorzystanie z uprawnień wynikających z powyższego przepisu ustawy, skutkujących wyłączeniem stosowania względem wnioskodawcy ogólnie obowiązującego art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy.  Organ wskazał, że przepis art. 8a ustawy nakłada na organ obowiązek weryfikacji spełnienia przez stronę przesłanek formalnych określonych w ust. 1 pkt 1 i 2 tego przepisu. Podniósł, że przesłanki są nieostre, co oznacza, że intencją ustawodawcy było zagwarantowanie uprawnionemu organowi możliwości indywidualnego podejścia do każdej sprawy poprzez wprowadzenie uznania administracyjnego. Przesłanka krótkotrwałości musi być każdorazowo oceniana indywidualnie oraz winna być rozpatrywana przede wszystkim w ujęciu bezwzględnym jako długość okresu służby na rzecz totalitarnego państwa. Przesłanka ta winna być oceniana w aspekcie proporcjonalnym, tj. w porównaniu stosunku służby na rzecz totalitarnego państwa do całości okresu służby byłego funkcjonariusza. Oznacza to, że obok oceny czy dany okres czasu może być uznany jako "krótkotrwały" w ujęciu ogólnym, powinien on być także oceniony abstrakcyjnie, jako stosunek tego czasu do całego okresu służby. Posługując się wykładnią językową stwierdził, że krótkotrwałość jest tożsama z nietrwałością, przelotnością lub chwilowością. Jego zdaniem taki przypadek nie miał miejsca w tej sytuacji.  Analizując pojęcie rzetelności w ujęciu określającym postawę oraz jakość wykonywania zadań i obowiązków zawodowych organ uznał ich realizację na najwyższym poziomie. Zaznaczył, że postawa rzetelnego funkcjonariusza charakteryzuje się wzorowością w działaniu służbowym, nie tylko w zakresie podejmowania i nienagannej realizacji zadań obligatoryjnych, ale także wykazywania inicjatywy i realizowania obowiązków dodatkowych. Wskazał, że zwrot "szczególnie z narażeniem zdrowia i życia" uznaje jako dodatkowy czynnik wpływający na ocenę wartości rzetelnej służby funkcjonariusza. Wskazał, że warunek "narażenie zdrowia i życia" odnosi się do kwalifikacji narażenia rozumianej jako stwierdzenie istnienia zagrożenia innego niż normalne następstwo pełnienia służby, przy założeniu, że w jej istotę wpisane jest ryzyko zagrożenia życia i zdrowia. Zdaniem organu, krótkotrwałość służby na rzecz państwa totalitarnego i rzetelność służby pełnionej po dniu 12 września 1989 r., nawet z narażeniem zdrowia i życia, nie wystarczą do oceny czy zastosowanie art. 8a ustawy jest zasadne. Musi zajść "szczególnie uzasadniony przypadek", który zachodzi wówczas, gdy strona - poza spełnieniem dwóch wskazanych wyżej przesłanek formalnych, legitymuje się wybitnymi osiągnięciami w służbie, szczególnie wyróżniającymi ją na tle pozostałych funkcjonariuszy. Podniósł, że uprawnienie z art. 8a ustawy ma charakter wyjątkowy i dotyczy wyłącznie osób, w przypadku których "krótkotrwałość" jest niezaprzeczalna, a "rzetelność" służby oczywista, bezdyskusyjna i poparta nadzwyczajnymi osiągnięciami, bowiem tylko wówczas można uznać, że w sprawie zachodzi "szczególnie uzasadniony przypadek".  Skargę na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniósł K.B., zarzucając w niej naruszenia prawa materialnego, tj. art. 8a ust. 1 i 2 ustawy, które to naruszenie miało wpływ na wynik sprawy.  W odpowiedzi na skargę organ podtrzymał swoje stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji.  Powołanym na wstępie wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, działając na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm., dalej jako "P.p.s.a.") uznał, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie.  W motywach rozstrzygnięcia Sąd pierwszej instancji podniósł, że ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin przewiduje obniżenie emerytur i rent inwalidzkich wszystkim funkcjonariuszom, którzy pozostawali w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. i którzy w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pełnili służbę w wymienionych w ustawie instytucjach i formacjach (tzw. służba na rzecz państwa totalitarnego). Obniżeniu podlegają także renty rodzinne, pobierane po funkcjonariuszach, którzy taką służbę pełnili.  Zgodnie z art. 15c ust. 1 ustawy, w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: (1) 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b; (2) 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz 2-4. Przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio. Emerytury nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b (ust. 2). Wysokość emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ust. 3). W celu ustalenia wysokości emerytury, zgodnie z ust. 1-3, organ emerytalny występuje do Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z wnioskiem o sporządzenie informacji, o której mowa w art. 13a ust. 1 (ust. 4). Przepisów ust. 1 - 3 nie stosuje się, jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach, udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (ust. 5). Zgodnie natomiast z art. 22a ust. 1 ustawy w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, rentę inwalidzką ustaloną zgodnie z art. 22 zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Przy zmniejszaniu renty inwalidzkiej okresy służby, o której mowa w art. 13b, ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy. W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i została zwolniona ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 r. rentę inwalidzką wypłaca się w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej (ust. 2). Wysokość renty inwalidzkiej, ustalonej zgodnie z ust. 1, nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ust. 3). W celu ustalenia wysokości renty inwalidzkiej, zgodnie z ust. 1 i 3, organ emerytalny występuje do Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z wnioskiem o sporządzenie informacji, o której mowa w art. 13a ust. 1. Przepisy art. 13a stosuje się odpowiednio (ust. 4). Przepisów ust. 1 i 3 nie stosuje się, jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach, udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (ust. 5).  Stosownie zaś do treści art. 8a ust. 1 ustawy, minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze decyzji, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może wyłączyć stosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b, ze względu na: (1) krótkotrwałą służbę przed dniem 31 lipca 1990 r. oraz (2) rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. Do osób, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy art. 15, art. 22 i art. 24 (ust. 2).  Wskazane przesłanki powinny być spełnione łącznie i jednocześnie uprawdopodobnione.  Decyzje wydawane przez organ na podstawie ww. przepisu mają charakter decyzji uznaniowych, gdyż określone w nim przesłanki nie są jednoznaczne i pozostawiają organowi swobodę dokonania ich oceny, oczywiście na podstawie ustalonego stanu faktycznego sprawy znajdującego potwierdzenie w zebranym materiale dowodowym.  Ze zgromadzonego w niniejszej sprawie materiału dowodowego, w tym z przekazanej przez Instytut Pamięci Narodowej - Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Informacji przy piśmie z dnia 20 września 2017 r. wynika, że skarżący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy w okresie od dnia 1 maja 1987 r. do dnia 30 lipca 1990 r., tj. przez okres 3 lat i 3 miesięcy, co stanowi około 14% całego okresu służby. Całkowity okres służby wynosi 23 lata, 9 miesięcy i 26 dni. Ponadto do wysługi emerytalnej zaliczono okres 1 roku, 11 miesięcy i 22 dni zasadniczej służby wojskowej.  Jedną z przesłanek umożliwiających organowi zastosowanie wobec skarżącego art. 8a ustawy jest "krótkotrwałość służby" na rzecz totalitarnego państwa. Ustawa o zaopatrzeniu nie zawiera definicji pojęcia "krótkotrwała służba". Odkodowanie powyższej klauzuli dokonane przez organ w zaskarżonych decyzjach jest prawidłowe. Krótkotrwały to "chwilowy, doraźny, niedługi, niestały, nietrwały, okresowy, przejściowy, przemijający, tymczasowy, krótkookresowy, czasowy, trwający krótko, niedługo trwający, nieustabilizowany, szybki, epizodyczny". Organ słusznie dokonał wykładni językowej sformułowania "krótkotrwała służba", wspierając swoje wywody zapisami ze słownika wyrazów bliskoznacznych. W ocenie Sądu, wyraz "krótkotrwały" wskazuje na czas pełnienia służby. Dlatego w niniejszej sprawie brak jest przesłanki wskazanej w art. 8a pkt 1) ustawy, co prawidłowo zostało dowiedzione w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.  W niniejszej sprawie, ocenie Sądu, nie zaistniał również "szczególnie uzasadniony przypadek", o którym mowa w art. 8a ustawy. W ocenie WSA w Warszawie przesłanka ta będzie spełniona zarówno gdy zostaną spełnione łącznie przesłanki wskazane w pkt 1) i 2) przepisu, jednakże nie można wykluczyć sytuacji, gdy przesłanka ta w ogóle nie będzie odnosiła się do jakiegokolwiek okresu służby, bądź w ogóle nie będzie się wiązała ze służbą zainteresowanego funkcjonariusza, a będzie dotyczyła np. takiego zdarzenia z jego życia, które pozwoli uznać wyjątkowość jego zasług albo dokonań dla Polski. Ustawodawca wprowadzając tę przesłankę zasadnie nie wiązał oceny organu co do określenia jaka to ma być przesłanka, ale wskazał jedynie na jej szczególne i uzasadnione znaczenie, a zatem na jej szczególną wyjątkowość. W niniejszej sprawie, Minister stwierdził brak istnienia przesłanki "szczególnie uzasadnionego przypadku" i w ocenie Sądu ustalenie to jest prawidłowe, gdyż z istoty każdej służby wynika konieczność wykonywania przez funkcjonariusza powierzonych mu zadań z najwyższą gotowością i starannością. Sam fakt otrzymania przez funkcjonariusza odznaczeń nie świadczy jeszcze o zaistnieniu szczególnie uzasadnionego przypadku, o jakim mowa w art. 8a ustawy. W ocenie Sądu, szczególnie uzasadniony przypadek to przypadek o charakterze wyjątkowym, nadzwyczajnym. Samo wykonywanie służby w sposób rzetelny i z najwyższym zaangażowaniem nie wypełnia tej przesłanki, gdyż jest to obowiązek każdego funkcjonariusza.  W niniejszej sprawie skarżący nie wykazał, żeby w przebiegu jego służby zaistniało szczególne zdarzenie o charakterze wyjątkowym, które wyróżniałoby go na tle innych funkcjonariuszy i pozwoliło na uznanie, że w jego sprawie zaistniał "szczególnie uzasadniony przypadek".  W dniu 24 czerwca 2019 r. skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożył K.B., wnosząc o zmianę skarżonego wyroku w całości poprzez uznanie, że czasokres służby K.B. w organach totalitarnego państwa miał charakter krótkotrwały, zadania i obowiązki były wykonywane w sposób rzetelny, służba K.B. stanowi szczególnie uzasadniony przypadek i służba ta była wykonywana w warunkach zagrożenia życia i zdrowia oraz, że przesłanki te spełnione zostały łącznie, a tym samym skarżący jest beneficjentem regulacji zawartej w przepisie art. 8 ust. 1 i 2 ustawy; alternatywnie o uchylenie skarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, a także orzeczenie o kosztach zastępstwa adwokackiego. Ponadto skarżący kasacyjnie wniósł o dopuszczenie przez Naczelny Sąd Administracyjny dowodu z dokumentów w postaci:  • zaświadczenia z dnia 4 marca 2011 r. o przebiegu służby;  • pisma Dyrektora ZER MSWiA z dnia 11 sierpnia 2018 r. o przyznaniu II grupy inwalidzkiej z związku ze służbą w Policji;  • ustalenia wysługi lat służby na dzień 25 lutego 2011 r. potwierdzonych za zgodność z oryginałem, na okoliczność ich treści.  Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił:  1. naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie polegające na niezastosowaniu przez Sąd pierwszej instancji przepisu art. 8a ust. 1 i 2 ustawy, które to naruszenie miało wpływ na wynik sprawy;  2. naruszenie art. 2 Konstytucji RP, albowiem zweryfikowanie, a następnie ponowne zatrudnienie byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa stanowiło swoiste oświadczenie wydane w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej przez organy władzy publicznej, iż będą oni traktowani w identyczny sposób jak pozostali funkcjonariusze służb powstałych po 1990 r. Z kolei byli funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa zobowiązali się "służyć wiernie Narodowi, chronić ustanowiony Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej porządek prawny, strzec bezpieczeństwa Państwa i jego obywateli" (fragment roty przysięgi - por. art. 17 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa, Dz. U. z 1999 r. Nr 51, poz. 526, ze zm.; art. 27 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.; art. 33 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997, ze zm.; czy art. 22 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712, ze zm.);  3. naruszenie art. 2 Konstytucji RP wprowadzającego zasadę demokratycznego państwa prawnego, z którą to zasadą demokratycznego państwa prawa wiąże się zasada ochrony praw słusznie nabytych, której treść i sens wielokrotnie był przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego;  4. naruszenie art. 141 § 4 P.p.s.a., albowiem pomimo ciążącego na nim obowiązku Wojewódzki Sąd Administracyjny nie podjął rozważań nad rzeczywistym charakterem służby w Policji skarżącego, rzeczywistych i realnych zagrożeń w obrębie realizacji przesłanki "zagrożenia dla życia i zdrowia policjanta", biorąc pod uwagę charakter służby skarżącego, odnosząc się do tej przesłanki w sposób zdecydowanie enigmatyczny;  Zdaniem skarżącego kasacyjnie nie budzi Sąd powinien przeanalizować stanowisko organu wyrażone w decyzji i wyrazić własny pogląd, co do jego prawidłowości w świetle przepisów prawa mających zastosowanie w odniesieniu do poszczególnych spornych kwestii. W powyższym przypadku doszło do sytuacji odmiennej, ponieważ Sąd pominął najważniejsze dla sprawy zarzuty i nie podjął polemiki z lakonicznymi twierdzeniami organu administracji.  Naczelny Sąd Administracyjny zaważył co następuje:  Zgodnie z art. 183 § 1 P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę kasacyjną, związany jest jej granicami. Z urzędu bierze pod rozwagę wyłącznie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie żadna z enumeratywnie wymienionych w art. 183 § 2 P.p.s.a. przesłanek nieważności postępowania nie zachodzi, stąd NSA rozpoznał skargę kasacyjną w jej granicach.  Skarga kasacyjna jest zasadna.  W skardze kasacyjnej opartej na obu podstawach wskazanych w art.174 pkt 1 i 2 P.p.s.a. zarzucono naruszenie norm procesowych, jak również przepisów prawa materialnego. Jednakże zarzuty, zarówno te natury procesowej, jak i dotyczące norm prawa materialnego, oscylują faktycznie wokół spełnienia przez skarżącego kasacyjnie przesłanek z art. 8a ustawy pozwalających na wyłączenie wobec niego art. 15c, 22a i 24a ustawy obniżających świadczenie emerytalne.  Na wstępie należy podnieść, że art. 8a ustawy, będący podstawą materialnoprawną zaskarżonej decyzji, stanowi, że minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze decyzji, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może wyłączyć stosowanie art. 15c, art. 22a, art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b tej ustawy (tj. służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach wymienionych enumeratywnie w tym przepisie), ze względu na: 1) krótkotrwałą służbę przed dniem 31 lipca 1990 r. oraz 2) rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia.  W sprawie nie budzi wątpliwości, że decyzje wydawane na podstawie powołanego przepisu posiadają charakter fakultatywny i podejmowane są w ramach uznania administracyjnego. Sądowa kontrola decyzji opartej na uznaniu administracyjnym, jakkolwiek ma ograniczony zakres, wymaga sprawdzenia, czy organ administracji – Minister – ustalił i rozważył istotne w sprawie okoliczności faktyczne z punktu widzenia przepisu prawa materialnego, który powinien być w sprawie zastosowany, jak również czy wybrał prawnie dopuszczalny sposób rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, zgodnie z celem danej normy prawnej, oraz czy dokonał wyboru prawidłowej wykładni stosowanego przepisu prawa i czy dał temu wyraz w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Kontroli sądowej podlega w szczególności uzasadnienie decyzji uznaniowej z punktu widzenia powiązania ustaleń faktycznych z rekonstruowaną normą prawną oraz z wyrażeniami normatywnymi, określającymi przesłanki aktualizacji upoważnienia do wydania decyzji uznaniowej. Decyzja wydana w ramach uznania administracyjnego podlega kontroli sądu administracyjnego w zakresie nieprzekroczenia granic tego uznania poprzez podjęcie decyzji w sposób arbitralny, poprzez zastosowanie w sprawie niedozwolonych kryteriów lub błędną wykładnię dopuszczalnych w sprawie przesłanek.  Wykładnia przesłanek zastosowania art. 8a ustawy jest niezwykle trudna, ponieważ w trakcie prac legislacyjnych ustawodawca nie pozostawił nawet skrawka informacji jak rozumie ten przepis. Przedłożony Sejmowi przez rząd projekt noweli nie zawierał propozycji wprowadzenia do ustawy art. 8a. W obszernym uzasadnieniu do ustawy nie odniesiono się do niego. Art. 8a został zgłoszony jako autopoprawka rządu na posiedzeniu Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych w dniu 15 grudnia 2016 r. (Zapis Posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych i Administracji (nr 76) i Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (nr 55) z dnia 14 grudnia 2016 r. Sejm VIII Kadencji, s. 8).  Przechodząc do wykładni przepisu należy przede wszystkim odnieść się do celu ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin. Z treści uzasadnienia wynika, że przyjęte rozwiązanie miało na celu "ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej" (Uzasadnienie do projektu ustawy zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin Druk nr 1061 Sejm VII Kadencji s. 5). Przypomnieć należy, że zasada sprawiedliwości społecznej jest wyrażona w art. 2 Konstytucji RP i jest ona kojarzona z koniecznością poszanowania niezbywalnej godności człowieka, który powinien być traktowany przez organy państwa w sposób bezstronny i sprawiedliwy według jednolitej miary dla wszystkich (za W. Sokolewicz [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2018, s. 158). Jednocześnie wskazuje się, że oznacza ona zakaz arbitralności państwa przy określeniu sytuacji prawnej obywateli (por. wyrok TK z dnia 22 grudnia 1997 r., sygn. akt K 2/97). Zasada sprawiedliwości społecznej jest zatem wyznacznikiem zmierzającym do tego, aby Państwo podejmowało wobec swoich obywateli działania, które nie będą miały cech dowolności. Powinna ona uwzględniać indywidualne przypadki, które pozwalają na uwzględnienie szczególnej sytuacji danego podmiotu. Podnosi się w doktrynie, że "w ujęciu art. 2 Konstytucji RP sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne. Nie jest bowiem demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości społecznej, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równego w stosunkach społecznych i powstrzymywania się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów" (P. Tuleja [w:] Konstytucja RP tom I Komentarz do art. 1-86, red. M. Safian, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 243). Zasada sprawiedliwości społecznej wyeksponowana w treści uzasadnienia jako podstawa noweli oznacza zatem nakaz formułowania przepisów prawa w taki sposób, aby uniemożliwiały one obywatelom ochronę słusznie nabytych praw lub uwzględniania przepadków, w których odebranie pewnych przywilejów byłoby uznane za oczywistą niesprawiedliwość. Przypomnieć nadto należy, że ustawa ma zastosowanie do osób, które przeszły weryfikację funkcjonariuszy na początku lat dziewięćdziesiątych, co oznacza, że Rzeczpospolita Polska uznała, iż ich dotychczasowa służba nie nosi znamion wskazujących na popełnienie w okresie Polski Ludowej czynów niegodnych. Podkreślić nadto należy, że w tradycji polskiej istnieje poszanowanie dla munduru noszonego także przez przeciwnika. Nie ma w polskiej tradycji zasady stosowania wobec przeciwników odpowiedzialności zbiorowej charakterystycznej dla reżimów i poglądów ideologicznych wzorujących się na wschodnich despotiach. Stąd tak ważne jest poszanowanie przy takim akcie prawnym godności danej osoby i uwzględnienia jej indywidualnej sytuacji, co wynika wprost z zasady sprawiedliwości społecznej zakazującej prowadzenia działań, także o charakterze legislacyjnym, które uwłaczałyby danej osobie (por. wyroki TK z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt K 44/07 oraz z dnia 16 marca 2011 r., sygn. akt K 35/08).  Nadto jak wynika z wypowiedzi Sekretarza Stanu w MSWiA J. Zielińskiego przedstawiającego propozycję wprowadzenia do ustawy art. 8a, który powiedział - "funkcjonariusze, którzy zostali dopuszczeni do pracy w wolnej Polsce w różnych służbach i którzy w sposób rzetelny pełnili swoje obowiązki, którzy mają swoje zasługi po roku 1990, byli nawet odznaczani, nagradzani, ofiarnie, że tak powiem, wykonywali swoje obowiązki niezależnie od tego, że wcześniej pełnili służbę w organach bezpieczeństwa totalitarnego państwa, powinni być potraktowani inaczej niż reszta. Po rozważeniu tych argumentów proponujemy taki przepis, który został państwu przedłożony w poprawce nr 1. To byłoby wprowadzenie art. 8a" (Zapis Posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych i Administracji (nr 76) i Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (nr 55) z dnia 14 grudnia 2016 r. Sejm VIII Kadencji, s. 8) - wynika, że proponowane rozwiązanie powinno zatem uchronić przed zmniejszeniem uprawnień emerytalno-rentowych tych funkcjonariuszy, których służba po 1989 r. nie budziła wątpliwości co do lojalności wobec demokratycznego państwa, a przepisy powinny mieć, jak najszerszą interpretację.  Biorąc pod uwagę treść art. 8a ustawy wskazać należy, że statuuje on, iż uprawnienie ministra właściwego do spraw wewnętrznych do wyłączenia wobec byłego funkcjonariusza art. 15c art. 22a i art. 24c ustawy następuje w drodze decyzji "w szczególnie uzasadnionych przepadkach". Oznacza to, że "szczególnie uzasadniony przypadek" stawowi jedną przesłankę obejmującą swym zakresem sytuacje wymienione w art. 8a ust. 1 pkt 1 (krótkotrwała służba w organach wymienionych w art. 13b ustawy przed dniem 31 lipca 1990 r.) i art. 8a ust. 1 pkt 2 (rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r.), które muszą być spełnione łącznie. "Szczególnie uzasadniony przypadek" może wystąpić również wówczas, gdy uprawniony niespełniania warunków określonych w pkt 1 i 2 art. 8a ust. 1 ustawy, jednakże, jak wynika to z zasady sprawiedliwości społecznej, przepis powinien mieć w danym przypadku zastosowanie, np. w sytuacjach, gdy służba w formacjach wymienionych w art. 13b ustawy nie charakteryzowała się bezpośrednim zaangażowaniem w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, czy też nie miała takiego charakteru, tj. była np. działalnością ograniczającą się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, tj. służbie na rzecz państwa jako takiego, a tym samym nie ma – z punktu widzenia aksjologicznych podstaw demokratycznego państwa prawnego - konotacji pejoratywnych, a zatem wystąpiły w sprawie "szczególnie uzasadnione przypadki" obalające domniemanie służby charakteryzującej się zindywidualizowanym zaangażowaniem w działalność bezpośrednio ukierunkowaną na realizowanie ustrojowo zdeterminowanych zadań i funkcji właściwych państwu totalitarnemu. Innym przykładem tego rodzaju zdarzeń, może być sytuacja, gdy funkcjonariusz wykonywał po 1989 r. swoją służbę w sposób nierzetelny, ale w trakcie jego służby doszło do tego, że narażał on swoje życie lub zdrowie, a nawet doszło do uszczerbku na jego życiu lub zdrowiu.  Organ, oceniając, zatem spełnianie przez uprawnionego warunków do wydania wobec niego decyzji z art. 8a ust. 1 ustawy powinien zbadać nie tylko występowanie okoliczności dotyczących krótkotrwałej służby i rzetelnego wykonywania zadań, ale również ocenić, w sytuacji, gdy nie zostaną one spełnione, czy nie występują inne szczególne okoliczności pozwalające na zastosowanie dobrodziejstwa z art. 8a ustawy. Tymczasem organ, czego nie dostrzegł WSA w Warszawie, ocenił, że były funkcjonariusz nie spełnia przesłanki krótkotrwałej służby oraz przesłanki rzetelnego wykonywania zadań. W ogóle nie zbadał, czy w sprawie nie istnieją inne szczególne okoliczności np. fakt, że skarżący kasacyjnie nie wykonywał czynności związanych z bezpośrednim zaangażowaniem w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego.  Uznać nadto należy, że łączne spełnienie przez skarżącego przesłanek: "krótkotrwałej służby" oraz "rzetelnego wykonywania zadań" – oznacza, że wystąpił "szczególnie uzasadniony przypadek", o którym mowa w art. 8a ust. 1 ustawy. Wskazuje na to poprzedzające pkt 1 i 2 art. 8a ust. 1 wyrażenie "ze względu", które wprost nakazuje uznanie, iż łączne wystąpienie obu wymienionych w przepisie warunków stanowi podstawę do zastosowania wobec wnioskodawcy dobrodziejstwa z art. 8a ust. 1 ustawy.  Odnosząc się do poszczególnych ustawowych kryteriów ukierunkowujących na ustalenia w zakresie stwierdzenia "szczególnie uzasadnionych przypadków", należy stwierdzić, że największe trudności interpretacyjne budzi wykładnia kryterium "krótkotrwałej służby przed dniem 31 lipca 1990 r." ze względu na bardzo wysoki stopień nieostrości pojęcia "krótkotrwałości" czyniący je w istocie pojęciem nieczytelnym. Podnieść należy, że w trakcie dyskusji nad poprawką osoby popierające jej wprowadzenie nie precyzowały jednoznacznie, jak rozumieją pojęcie służby "krótkotrwałej". Wykluczono jedynie odnoszenie tego pojęcia wyłącznie do okresu pomiędzy 12 września 1989 r. a 31 lipca 1990 r. Prezentując poprawkę wskazano: "Wyjaśniam, że nie chodzi (...) o okres między (...) 12 września 1989 r. a 31 lipca 1990 r., tylko o cały ten okres, który jest objęty ustawą, czyli od 1944 r. do 31 lipca 1990 r., bo ten okres traktujemy jako czas służby w tych formacjach, które były formacjami totalitarnego państwa" wypowiedź J. Zielińskiego Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (Zapis Posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych i Administracji (nr 75) i Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (nr 55) z dnia 14 grudnia 2016 r. Sejm VIII Kadencji, s. 16). W świetle tej wypowiedzi wąskie rozumienie pojęcia "krótkotrwałości" poprzez odnoszenie go do służby pełnionej kilka lub kilkanaście miesięcy, tak jak podnosi to organ w decyzji, należy uznać za nieuzasadnione. Wypowiedź przedstawiciela rządu nie pozwala również wykluczyć, że - w ocenie projektodawcy, a potem prawodawcy - pojęcie "krótkotrwałej" służby odnosić należy do całego okresu funkcjonowania totalitarnego państwa. Przemawia to dodatkowo za możliwością kwalifikowania służby kilkuletniej jako mającej charakter "krótkotrwały" w rozumieniu art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy. Okres krótkotrwałej służby powinien być brany pod uwagę, gdy chodzi o całość okresu pełnienia służby przez byłego funkcjonariusza. W tym zakresie warto wskazać, że jako pewnego rodzaju wskazówkę interpretacyjną wskazywano w trakcie prac nad treścią art. 8a ustawy, że co najmniej 20% całego okresu służby funkcjonariusza można uznać za okres krótkotrwałej służby, (por. wypowiedź posła J. Meysztowicza podczas komisji sejmowych obradujących nad poprawką - Zapis Posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych i Administracji (nr 76) i Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (nr 55) z dnia 14 grudnia 2016 r. Sejm VIII Kadencji, s. 19). Tak więc w sytuacji, gdy okres służby w organach wymienionych w art. 13b ustawy jest stosunkowo krótki do okresu całej służby skarżącego można uznać, że spełniona została przesłanka z art. 8a ust 1 pkt 1 ustawy. W tym zakresie WSA w Warszawie błędnie przyjął, że okres 3 lat i 3 miesięcy służby byłego funkcjonariusza w formacji wymienionej w art. 13b ustawy w stosunku do 23 lat 9 miesięcy lat całej służby nie ma charakteru krótkotrwałego. Okres ten bowiem wynosi tylko 14% całej służby funkcjonariusza, przy czym w większości dotyczy on okresu nauki w szkole chorążych, a zatem nie wydaje się aby w tym czasie skarżący kasacyjnie byłby wyznaczany do zadań, które wiążą się z realizacja celów państwa totalitarnego.  Z kolei w odniesieniu do kryterium "rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia", należy stwierdzić, że brak powodów, aby kryterium rzetelności rozumieć inaczej niż w sposób standardowo przyjęty w języku polskim. Działać "rzetelnie" to działać dokładnie, należycie, uczciwie (zob. B. Dunaj (red.): Słownik współczesnego języka polskiego, Warszawa 1999, tom 2, s. 285), czyli w sposób, który powinien cechować normalne wykonywanie obowiązków przez każdego człowieka. Nie ma podstaw do kwestionowania rzetelności wykonywania obowiązków, jeżeli brak dowodów na działanie nierzetelne, takich jak np. nagany czy inne przewidziane prawem sankcje negatywne będące reakcją na sposób działania określonej osoby. Dla stwierdzenia rzetelności działania nie jest konieczne legitymowanie się nagrodami czy wyróżnieniami dotyczącymi przebiegu służby, chociaż niewątpliwie nagrody takie i wyróżnienia mogą ugruntowywać w przekonaniu o rzetelności wykonywania zadań i obowiązków. Dla oceny rzetelności tego rodzaju działań nie jest również konieczne wykazywanie działania z narażeniem zdrowia i życia, chociaż niewątpliwie również takie działania (ustawodawca posługuje się w tym przypadku zwrotem "w szczególności") mogą przemawiać za rzetelnością wykonywania zadań i obowiązków. Analiza art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy wykazuje, że wskazanie na "narażenie życia i zdrowia", po określeniu w art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy zasadniczego kryterium – "rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków", nie zawęża "rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków" wyłącznie do służby pełnionej z narażeniem zdrowia i życia. Gdyby bowiem ustawodawca zakładał odniesienie wymienionego w art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy kryterium wyłącznie w stosunku do osób pełniących służbę z narażeniem zdrowia i życia, to co najmniej pominąłby zwrot "w szczególności", ustanawiając warunek sine qua non "narażenia zdrowia i życia" dla przyjęcia spełnienia kryterium "rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków". Zwrot "w szczególności" nie wyraża tego rodzaju warunku, a zatem nie można przyjąć, że zwrot ten użyty w art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy oznacza, że jedynie narażanie zdrowia i życia – jako wyłączna kwalifikacja - może decydować o podstawach badania kryterium pełnienia służby w sposób rzetelny, a tym samym przesądzać o spełnieniu tego kryterium wymienionego w art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zwrot "w szczególności z narażeniem zdrowia i życia" odnoszący się do generalnego kryterium "rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r." stanowi dodatkowy kwantyfikator oceny sposobu wykonywania służby po wskazanej dacie, ukierunkowując organ na szczególne uwzględnienie sytuacji, w których rzetelności w wykonywanej służbie towarzyszyło właśnie realnie istniejące zagrożenie życia i zdrowia – w związku z pełnionymi rzetelnie zadaniami i obowiązkami. Zwrot ten nie wyklucza natomiast w żadnym wypadku konieczności oceny rzetelności wykonywania zadań i obowiązków służbowych w przypadku niestwierdzenia okoliczności faktycznego narażania zdrowia i życia. W tym zakresie czego nie dostrzegł ani organ, ani Sąd pierwszej instancji, służba skarżącego kasacyjnie dla III Rzeczypospolitej była wykonywana w sposób rzetelny. Skarżący bowiem w prawidłowy sposób wykonywał zadania i obowiązki po 12 września 1989 r. Był wielokrotnie wyróżniany nagrodami pieniężnymi oraz awansami w stopniach i stanowiskach służbowych, za wzorowe pełnienie obowiązków oraz osiągnięcia w zwalczaniu przestępczości kryminalnej został odznaczony Srebrnym Krzyżem Zasługi (w 2002 r.) oraz Złotą Odznaką Zasłużony Policjant (w 2010 r.). Podkreślić również należy, że skarżący odszedł ze służby w Policji w stopniu podinspektora Policji, a więc znalazł się w korpusie starszych oficerów Policji (odpowiednik stopnia majora w Wojsku Polskim). Nie był w tym okresie karany dyscyplinarnie ani nie ma informacji, aby uchylał się od wykonywania zadań służbowych.  Rozpoznając ponownie sprawę organ uwzględni poczynione powyżej uwagi i dokona ponownej oceny zgromadzonego materiału dowodowego. Oceniając dowody organ będzie miał na uwadze wykładnię pojęć "krótkotrwałej służby" i "rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia".  W tym stanie rzeczy, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 188 w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i c) P.p.s.a., orzekł jak w sentencji.  O kosztach orzeczono na podstawie art. 209, art. 203 pkt 1 i art. 205 § 2 P.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 2 lit. a) w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800 ze zm.). | |
|  |  |