**<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/66B77FF286>**

**I OSK 1654/19 - Wyrok**

|  |  |
| --- | --- |
| **Data orzeczenia** | 2019-12-12 |
| **Data wpływu** | 2019-06-19 |
| **Sąd** | Naczelny Sąd Administracyjny |
| **Sędziowie** | Marek Stojanowski  Przemysław Szustakiewicz /przewodniczący/  Rafał Stasikowski /sprawozdawca/ |
| **Symbol z opisem** | 6192 Funkcjonariusze Policji |
| **Hasła tematyczne** | Administracyjne postępowanie |
| **Sygn. powiązane** | II SA/Wa 2268/18 |
| **Skarżony organ** | Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji |
| **Treść wyniku** | Oddalono skargę kasacyjną |
| **Powołane przepisy** | Dz.U. 1994 nr 53 poz 214; art 8a; Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin. |
| **Sentencja**  Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz Sędziowie: Sędzia NSA Rafał Stasikowski (spr.) Sędzia NSA Marek Stojanowski Protokolant starszy asystent sędziego Joanna Ukalska po rozpoznaniu w dniu 12 grudnia 2019 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 2268/18 w sprawie ze skargi J. W. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia [..] października 2018 r. nr [..] w przedmiocie odmowy wyłączenia stosowania przepisów ustawy 1. oddala skargę kasacyjną; 2. zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz J.W. kwotę 175,14 (słownie: sto siedemdziesiąt pięć, 14/100) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego. | |
| **Uzasadnienie**  Wyrokiem z dnia 12 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 2268/18 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu skargi J.W. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia [..] października 2018 r., nr [..] w przedmiocie odmowy wyłączenia stosowania przepisów, uchylił zaskarżoną decyzję.  Wyrok zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym.  J. W. wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z wnioskiem o zastosowanie wobec niego art. 8 a 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 2018 r., poz. 132 ze zm. – dalej ustawa zaopatrzeniowa). W uzasadnieniu wniosku Skarżący opisał przebieg służby, wskazując w szczególności, że korzystając z możliwości odbycia zastępczej służby wojskowej wstąpił w dniu 31 sierpnia 1986 r. do MO – Oddział BCP w P., zaś w 1987 r. jako szeregowy funkcjonariusz MO został oddelegowany do Wyższej Szkoły Oficerskiej w L., gdzie podjął naukę, którą kontynuował do 1990 r., będąc na etacie MO. Naukę zakończył 8 maja 1990 r. po obronie pracy dyplomowej w ASW Wydział Bezpieczeństwa Państwa. Po ukończeniu nauki pozostawał na etacie funkcjonariusza Policji w P., zaś w dniu 1 sierpnia 1990 r. otrzymał etat w UOP – Delegatura w P., a w następnie w 1994 r. został powołany do grupy śledczej nowo powstałego Wydziału VI ds. Przestępczości Zorganizowanej Prokuratury Okręgowej w P. Służbę Skarżący zakończył ostatecznie w 2008r. Wskazał na ukończone studia, szkolenia, kursy, otrzymywane nagrody specjalne i awanse. Stwierdził, że w trakcie służby swoje obowiązki wypełniał zgodnie z prawem i etyką zawodową oraz obowiązującymi zasadami moralnymi.  W toku postępowania, Minister otrzymał informację z Instytutu Pamięci Narodowej z 24 maja 2017 r., zgodnie z którą Skarżący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej w okresie od 1 września 1987 r. do dnia 12 czerwca 1990 r.  Pismami z dnia 31 grudnia 2017 r. Skarżący poinformował Ministra, że w dniu 8 grudnia 2017 r. Oddziałowe Archiwum IPN w P., odpowiadając na jego pismo z dnia 14 września 2017 r., stwierdziło błąd i okres od dnia 1 września 1987 r. do dnia 31 lipca 1988 r. skorygowało jako nienależący do okresu służby na rzecz totalitarnego państwa. Podniósł przy tym, że studia w szkole zawodowej WSO MAW w L. rozpoczął jako funkcjonariusz MO, zatem w okresie od 31 lipca 1986 r. do 12 czerwca 1990 r. był funkcjonariuszem MO, a potem Policji i nie można przyjąć, że pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. Skarżący ponowił swoje stanowisko w piśmie z dnia 6 lipca 2018 r., podnosząc, że nigdy nie był na etacie SB, natomiast studiował w WSO w MSW w L. jako funkcjonariusz MO. Podobnie Skarżący argumentował w piśmie z dnia 4 września 2018 r., podnosząc, że żaden dokument z IPN nie wskazuje, by nastąpiła zmiana etatu. Zdaniem Skarżącego oznacza to, że był on jedynie uczniem szkoły oficerskiej pozostającym na etacie funkcjonariusza MO.  Zaskarżoną decyzją z dnia [..] października 2018 r. Minister odmówił wyłączenia stosowania wobec Skarżącego art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy zaopatrzeniowej. W uzasadnieniu organ wskazał, że na podstawie zebranego materiału dowodowego ustalono, iż całkowity okres służby Skarżącego wynosił 19 lat, 5 miesięcy i 5 dni. Jak wynika z informacji IPN z 24 maja 2017 r., Skarżący w okresie od 1 września 1987 r. do 12 czerwca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, co stanowi 2 lata, 9 miesięcy i 12 dni. Organ wskazał, że warunkiem zastosowania art. 8a ustawy zaopatrzeniowej jest wystąpienie szczególnie uzasadnionego przypadku polegającego na łącznym spełnieniu 2 warunków, tj.: krótkotrwałej służby przed dniem 31 lipca 1990 r. oraz rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem życia i zdrowia. Organ stwierdził, że w odniesieniu do Skarżącego nie została spełniona przesłanka krótkotrwałości pełnionej służby, bowiem okres 2 lat, 9 miesięcy i 12 dniu, zarówno w ujęciu bezwzględnym (tj. jeżeli chodzi o jego długość), jak i w ujęciu proporcjonalnym (w stosunku do całego okresu służby), nie może być oceniony jako krótkotrwały. Odnosząc się do twierdzeń podnoszonych przez Skarżącego, dotyczących okresu odbywania studiów w WSP w L., organ zauważył, że jeżeli nie zgadza się on z informacją o przebiegu służby wydaną przez IPN, to powinien tę kwestię podnieść nie w ramach postępowania prowadzonego przed Ministrem na podstawie art. 8a ustawy zaopatrzeniowej, ale poinformować o tym IPN i ewentualnie wnosić o zmianę sporządzonej informacji. Minister zauważył, że w niniejszym postępowaniu jest związany treścią informacji o pełnieniu służby sporządzoną przez IPN.  Skargę na tę decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wniósł J.W.  Rozpoznając skargę, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że Minister naruszył prawo, bowiem nie ustalił w sposób należyty i niebudzący wątpliwości stanu faktycznego sprawy, a co najmniej nie dał tego wyrazu w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Organ przyjął bowiem, że Skarżący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13 b ustawy zaopatrzeniowej, opierając się wyłącznie na informacji IPN z 24 maja 2017 r., zgodnie z którą służbę taką Skarżący pełnił w okresie od 1 września 1987 r. do 12 czerwca 1990 r. Tymczasem Skarżący w toku całego postępowania konsekwentnie zaprzeczał, aby pełnił służbę, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, wskazując przy tym na informację pochodzącą z Oddziałowego Archiwum IPN w P., która w jego ocenie dowodzi, że okres od dnia 1 września 1987 r. do 31 lipca 1988 r. skorygowano jako nienależący do okresu służby na rzecz totalitarnego państwa. Ponadto podnosił, że w okresie wskazanym w informacji z IPN pełnił służbę w strukturach MO, będąc jednocześnie słuchaczem WSO w L. Tak zakreślony spór nie między stronami nie poddaje się kontroli sądowoadministracyjnej, bowiem z uzasadnienia zaskarżonej decyzji nie wynika przede wszystkim to, w jakiej cywilnej bądź wojskowej instytucji, czy formacji Skarżący pełnił służbę w okresie od 1 września 1987 r. do dnia 12 czerwca 1990 r. Zdaniem Sądu, nie ulega wątpliwości, że art. 8a ustawy zaopatrzeniowej znajduje zastosowanie wyłącznie wobec osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, a więc służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w enumeratywnie wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach. W konsekwencji nie sposób stwierdzić, czy Minister uznał, że Skarżący pełnił w spornym okresie służbę na rzecz totalitarnego państwa w strukturach MO ( i ewentualnie w jakich), czy też może z uwagi na bycie słuchaczem bądź studentem ( i ewentualnie jakiej uczelni). Ta ostatnia kwestia budzi wątpliwości, tym bardziej, gdy odniesie się stwierdzenia Skarżącego dotyczące nauki w WSO w L., które z oczywistych względów nie mogą zastępować ustalenia stanu faktycznego przez organ do zawartego w uzasadnieniu decyzji stwierdzenia odnoszącego się do "odbywania studiów w WSP w L.". Rolą sądu administracyjnego nie jest odtworzenie stanu faktycznego na podstawie akt administracyjnych i twierdzeń strony skarżącej, lecz dokonanie kontroli jego ustalenia przez organ.  Niezależnie od powyższego, Sąd nie podzielił stanowiska Ministra, zgodnie z którym informacja IPN jest wiążąca w postępowaniu prowadzonym w trybie art.8a ustawy zaopatrzeniowej. Wskazana informacja jest przygotowywana przez IPN w trybie art. 13a ustawy zaopatrzeniowej na wniosek organu emerytalnego i jego równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby. W ocenie Sądu, oznacza to zatem, że informacja taka sporządzana jest dla potrzeb obliczenia zaopatrzenia emerytalnego przysługującego funkcjonariuszowi, a nie w postępowaniu toczącym się w trybie art. 8a ustawy zaopatrzeniowej. Nie bez znaczenia jest przy tym, że od decyzji ustalającej prawo do zaopatrzenia emerytalnego przysługuje odwołanie według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego (art. 32 ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej). Stanowisko to potwierdza art. 13 a ust. 6, który wyłącza stosowanie do tej informacji przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Natomiast w niniejszym postępowaniu, które podlega reżimowi postępowania uregulowanego w Kodeksie postępowania administracyjnego, informacja taka stanowi, zdaniem Sądu, co najwyżej dowód w postaci dokumentu urzędowego, który podlega takiej samej ocenie organu, jak każdy inny prawem dopuszczalny dowód w postępowaniu administracyjnym. Ocena taka powinna być przekonywująco umotywowana, tym bardziej w sytuacji, gdy dowód, na którym opiera się organ, jest kwestionowany przez stronę, jak to miało miejsce w niniejszej sprawie. W tym zakresie Sąd przywołał pogląd TK wyrażony w wyroku z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. akt K 36/09, zgodnie z którym informacja o przebiegu służby byłego funkcjonariusza organów bezpieczeństwa PRL, mimo braku możliwości bezpośredniego jej zakwestionowania w postępowaniu przed IPN przez funkcjonariusza, którego informacja dotyczy, podlega, jak każdy inny dowód, badaniu i ocenie przez organ podejmujący decyzję na jego podstawie i w konsekwencji podlega ocenie przez sąd. Powyższe stanowisko, w ocenie Sądu, mimo, że wypowiedziane na gruncie poprzedniej ustawy lustracyjnej, pozostaje aktualne również w stanie prawnym uregulowanym w ustawie zaopatrzeniowej.  Sąd wskazał, że rozpatrując ponownie wniosek Skarżącego, organ weźmie pod uwagę dokonaną przez Sąd ocenę prawną oraz ustali w sposób jasny i niebudzący wątpliwości, czy Skarżący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa.  Skargę kasacyjną od tego wyroku wniósł Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, zaskarżając wyrok w całości i zarzucając mu:  I. Na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, tj.:  1. Naruszenie art. 13 a ustawy zaopatrzeniowej przez przyjęcie, że w niniejszym postępowaniu, które podlega reżimowi K.p.a., informacja o przebiegu służby na rzecz państwa totalitarnego stanowi – zdaniem Sądu – co najwyżej dowód w postaci dokumentu urzędowego, który podlega takiej samej ocenie organu, jak każdy inny prawnie dopuszczalny dowód w postępowaniu administracyjnym, gdy przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że oceniać treść informacji może jedynie organ orzekający o przyznaniu świadczenia emerytalno - rentowego, tj. Dyrektor Zakładu Emerytalno – Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz sąd, a nie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który nie orzeka o świadczeniach emerytalno – rentowych funkcjonariuszy, a jedynie w oparciu o art. 8 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej i to na podstawie dokumentów przedłożonych przez Zakład Emerytalno – Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Instytut Pamięci Narodowej. W związku z tym, jeśli skarżący w ogóle kwestionuje fakt służby (albo jej przebiegu) dla państwa totalitarnego, to powinien podnieść ten zarzut w postępowaniu dotyczącym świadczenia emerytalno – rentowego przed w/w organem emerytalnym oraz sądem powszechnym – Sądem Ubezpieczeń Społecznych, a nie w postępowaniu przed Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji,  II. Na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na wynik sprawy, tj.:  1. Art. 141 § 4 zd. 2 p.p.s.a. w zw. z art. 151 p.p.s.a. przez zawarcie we wskazaniach co do dalszego postępowania przez organ przy ponownym rozpatrywaniu sprawy, że organ weźmie pod uwagę dokonaną przez Sąd ocenę prawną i ustali w sposób jasny i niebudzący wątpliwości, czy Skarżący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, bez wskazania w jaki sposób organ miałby samodzielnie ustalić, czy Skarżący pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego, gdy Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie posiada wobec Instytutu Pamięci Narodowej żadnych władczych środków, aby prowadząc postępowania administracyjne na podstawie art. 8 a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej ( a nie postępowania w sprawach ustalenia wysokości świadczeń emerytalno – rentowych) kwestionować zaświadczenie IPN o przebiegu służby na rzecz państwa totalitarnego, co w konsekwencji doprowadziło do uchylenia zaskarżonej decyzji, a nie oddalenia skargi.  Wskazując na powyższe, wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz zasądzenie kosztów postępowania.  W odpowiedzi na skargę kasacyjną J.W. wniósł o odrzucenie skargi kasacyjnej.  Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje.  Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm. – dalej p.p.s.a.) Naczelny Sąd Administracyjny przy rozpoznawaniu sprawy na skutek wniesienia skargi kasacyjnej związany jest jej granicami, a z urzędu bierze pod uwagę tylko nieważność postępowania. W sprawie nie występują przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a. Z tego względu Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.  Związanie Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi kasacyjnej polega na tym, że jest on władny badać naruszenie jedynie tych przepisów, które zostały wyraźnie wskazane przez stronę skarżącą. Ze względu na ograniczenia wynikające ze wskazanych regulacji prawnych, Naczelny Sąd Administracyjny nie może we własnym zakresie konkretyzować zarzutów skargi kasacyjnej, uściślać ich, ani w inny sposób korygować.  Skarga kasacyjna jako sformalizowany środek prawnym może zostać oparta wyłącznie na podstawach określonych w art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a. Zgodnie z art. 174 p.p.s.a. podstawami skargi kasacyjnej może być  1) naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,  2) naruszenie przepisów postępowania, jeśli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.  W niniejszej sprawie strona skarżąca oparła skargę kasacyjną na obu podstawach. Rozpoznając zarzuty skargi kasacyjnej w tak zakreślonych granicach, stwierdzić należy, że skarga kasacyjna nie zasługiwała na uwzględnienie.  Skarżąca kasacyjnie zarzuciła naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, tj. naruszenie art. 13 a ustawy zaopatrzeniowej. Zarzut naruszenia art. 13 a ustawy zaopatrzeniowej postawiony został niestarannie i nieskutecznie. Autor skargi kasacyjnej jako wzorzec kontroli powinien wskazać normy prawne wywiedzione z właściwego przepisu. W razie podziału artykułu (podstawowej jednostki redakcyjnej ustawy) na mniejsze jednostki redakcyjne, powinien wskazać przepis ujęty w konkretny ustęp, literę albo tiret. Art. 13 a ustawy zaopatrzeniowej składa się z sześciu ustępów, a ustęp czwarty dzieli się na punkty. Stanowią one przepisy o zróżnicowanej treści normatywnej i zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego mają charakter przepisów procesowych i kompetencyjnych.  Ustęp 1 reguluje kompetencje organu emerytalnego do złożenia wniosku o udzielenie informacji o przebiegu służby oraz nakłada na IPN-Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu obowiązek jej sporządzenia we wskazanym terminie. Jest to przepis kompetencyjny adresowany do organu emerytalnego oraz IPN. Ustęp 2 określa treść wniosku, który składa organ rentowy do IPN w trybie ustępu 1. Ustęp 3 reguluje formę złożenia wniosku przez organ rentowy. Adresatem przepisów z obu powyższych ustępów jest organ emerytalny. Ustęp 4 określa treść informacji o przebiegu służby i jest skierowany do organu sporządzającego informację – IPN. Ustęp 5 określa charakter prawny informacji, która ma charakter zaświadczenia, choć nie jest ona zaświadczeniem w rozumieniu k.p.a., ponieważ zgodnie z art. 217 § 1 k.p.a "organ administracji publicznej wydaje zaświadczenie na żądanie osoby ubiegającej się o zaświadczenie", jeżeli są spełnione przesłanki określone w § 2 tego przepisu. Tymczasem informacja, o której mowa w kwestionowanym przepisie, jest sporządzana przez IPN na wniosek właściwego organu emerytalnego i przekazywana temu organowi w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, a zatem nie jest to zaświadczenie wydawane na wniosek zainteresowanej osoby, w tym wypadku funkcjonariusza organów bezpieczeństwa PRL. Adresatem tego przepisu jest każdy organ, kto będzie prowadził określone prawem postępowanie, w którym jedna ze stron będzie posługiwała się tą informacją. Przepis ten wskazuje na moc dowodową informacji w innych postępowaniach. Art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wyłącza stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego do informacji o przebiegu służby funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL, będącej de facto zaświadczeniem i eliminuje w istocie przewidzianą w art. 219 k.p.a. możliwość złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie. W konsekwencji brak jest możliwości uruchomienia kontroli instancyjnej przed IPN, a następnie możliwości złożenia skargi do sądu administracyjnego.  W treści zarzutu sformułowanego w petitum skarżący kasacyjnie wskazuje, że art. 13 a ustawy został naruszony przez przyjęcie, że informacja o przebiegu służby stanowi co najwyżej dowód w postaci dokumentu urzędowego. Z uzasadnienie wynika natomiast, że zdaniem skarżącego informacja o przebiegu służby jest już zweryfikowana przez organ emerytalny i w związku z tym dla Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji jest wiążąca w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 8 a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Nie jest możliwe tym samym ustalenie, który zdaniem organu przepis został naruszony. Z petitum wnosić można, iż skarżący kasacyjnie zarzuca naruszenie art. 13a ust. 5 ustawy, z kolei z uzasadnienia wynika, że organ przypisuje informacji prejudycjalną moc prawną, co wskazuje z kolei, iż nie chodzi organowi o naruszenie art. 13a ust. 5 ustawy.  Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego niedopuszczalne jest konstruowanie zarzutu przez pakietowe powoływanie artykułu o złożonej budowie. Skarga kasacyjna tak sporządzona nie spełnia wymogu dokładnego sprecyzowania zarzutu i zarzut ten nie jest należycie uzasadniony. Pogląd, wedle którego obowiązkiem skarżącego kasacyjnie jest ścisłe określenie jednostki redakcyjnej aktu normatywnego, wobec którego zawiera się w treści skargi kasacyjnej zarzuty, jednolicie prezentowany jest w orzecznictwie i doktrynie (por. wyroki NSA z: 5 października 2010 r., I GSK125/09; 23 listopada 2010 r., II FSK 1165/09; 1 grudnia 2010 r., II FSK 1507/09; 8 grudnia 2010 r., I GSK 619/09; 19 lipca 2013 r., I OSK 2766/09, aprobowane przez J. Drachala, A. Wiktorowską, R. Stankiewicza w: red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Prawo o postępowaniu administracyjnym. Komentarz, C.H. Beck 2015, s. 689-690, nb 16). Ani w petitum skargi kasacyjnej, ani w jej uzasadnieniu, skarżący kasacyjnie organ nie doprecyzował naruszenia którego z przepisów art. 13 a ustawy zaopatrzeniowej, ujętych w ustępy, czy litery, się dopatruje. Podkreślić należy, że mając na względzie art. 183 § 1 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny nie może zastępować strony w wyrażaniu, precyzowaniu, czy też uzasadnianiu jej zarzutów. Wskazanie przez autora skargi kasacyjnej przepisów, jakie w jego ocenie naruszył sąd administracyjny pierwszej instancji, a także wyjaśnienie w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, na czym to naruszenie polegało, wyznacza granice, w których rozstrzyga Naczelny Sąd Administracyjny. Zarzuty, jak i ich uzasadnienie, powinny być zatem ujęte precyzyjnie i zrozumiale, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę wymóg sporządzenia skargi kasacyjnej przez profesjonalnego pełnomocnika (art. 176 P.p.s.a.). Skarga kasacyjna jest bowiem wysoce sformalizowanym środkiem zaskarżenia i musi odpowiadać wymogom określonym w art. 174 i art. 176 P.p.s.a. Wprawdzie orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego złagodziło niektóre wymagania formalne tej skargi (zob. uchwała z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, Nr 1, poz. 1), jednak nie zniosło ich, a to oznacza, że merytoryczne rozpoznanie zarzutów kasacyjnych jest uzależnione od formalnego ich ujęcia.  Brak jest podstaw do uznania za zasadny zarzutu naruszenia art. 141 § 4 zd. 2 p.p.s.a. w zw. z art. 151 p.p.s.a. Przepis art. 141 § 4 p.p.s.a. jest przepisem proceduralnym, regulującym wymogi uzasadnienia. W ramach rozpatrywania zarzutu naruszenia tego przepisu Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązany jest jedynie do kontroli zgodności uzasadnienia zaskarżonego wyroku z wymogami wynikającymi z powyższej normy prawnej. Oznacza to, iż Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając zarzut naruszenia tego przepisu sprawdza tylko, czy uzasadnienie Sądu I instancji zawiera wszystkie elementy wskazane w tym przepisie. Brak określonego elementu uzasadnienia lub jego ogólność mogą skutkować uznaniem, że został naruszony ten przepis.  W przypadku uwzględnienia skargi i przekazania sprawy organowi do ponownego rozpatrzenia, uzasadnienie powinno ponadto zawierać wskazania co do dalszego postępowania. Przepis art. 141 § 4 zd. 2 p.p.s.a. może zostać naruszony tylko wówczas, gdyby uzasadnienie nie zawiera formuły, jakie czynności należy wykonać przy ponownym rozpoznaniu sprawy. Wymóg ten jest jednakże zachowany nawet jeśli uzasadnienie nie zawiera wskazań, lecz zakres czynności, które winny zostać przeprowadzone w sprawie wynika w sposób oczywisty z treści uzasadnienia (wyrok NSA z dnia 12.4.2016 r., II GSK 2431/14, wyrok NSA z dnia 1.2.2005 r., I OSK 1695/04).  Wskazania udzielone przez sąd organowi są konsekwencją określonej wykładni lub zastosowania przepisów prawa materialnego lub procesowego, znajdujących zastosowanie w danej sprawie. Oznacza to, że jeżeli strona postępowania nie zgadza się z oceną Sądu co do wykładni lub zastosowania określonego przepisu prawa materialnego lub procesowego to winno sformułować odrębny zarzut, który oprze na naruszeniu tego przepisu. Wynika z tego, iż nie jest możliwe kwestionowanie wykładni lub sposobu zastosowania przepisów prawa procesowego lub materialnego przez zarzut naruszenia przepisu art. 141 § 4 zd. 2 p.p.s.a.  W rozpoznawanej sprawie skarżąca kasacyjna zarzuciła Sądowi I instancji naruszenie przepisu art. 141 § 4 zd. 2 p.p.s.a. w związku z art. 151 p.p.s.a. przez zawarcie we wskazaniach co do dalszego postępowania przy ponownym rozpatrywaniu sprawy uwagi, że organ weźmie pod uwagę dokonaną przez Sąd ocenę prawną i ustali w sposób jasny i niebudzący wątpliwości, czy Skarżący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, bez wskazania w jaki sposób organ miałby samodzielnie ustalić, czy Skarżący pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego, gdy Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie posiada wobec Instytutu Pamięci Narodowej żadnych władczych środków, aby prowadząc postępowania administracyjne na podstawie art. 8 a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej (a nie postępowania w sprawach ustalenia wysokości świadczeń emerytalno – rentowych) kwestionować zaświadczenie IPN o przebiegu służby na rzecz państwa totalitarnego, co w konsekwencji doprowadziło do uchylenia zaskarżonej decyzji, a nie oddalenia skargi. Tak sformułowany zarzut jest w rzeczywistości wyrazem odmiennej wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego znajdujących zastosowanie w tej sprawie administracyjnej. Ta odmienna ocena winna być podstawą do skonstruowania odrębnych zarzutów opartych na innej podstawie prawnej aniżeli naruszenie przepisów art. 141 § 4 zd. 2 p.p.s.a. w związku z art. 151 p.p.s.a. Dodać należy, iż wskazania co do dalszego postępowania określają kierunek postępowania dowodowego, czynności, które winny zostać przeprowadzone. Sposób dokonywania ustaleń faktycznych określają zaś przepisy procedury administracyjnej, co oznacza, iż zasadniczo sposób procedowania wyłączony jest z zakresu wskazań.  Z tych względów oddalono skargę kasacyjną na podstawie art. 184 p.p.s.a.  O kosztach postępowania, obejmujących koszty podróży pociągiem skarżącego na rozprawę przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, orzeczono na podstawie art. 204 pkt 2 p.p.s.a. w związku z art. 205 § 1 i 3 p.p.s.a. | |
|  |  |