**I OSK – 2247/19 wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2019 r. - omówienie**

Dotyczy M. B.:

stanowisko – brak danych

czas służby - 2 lata i 9 miesięcy do 19 lat i 10 miesięcy służby ogółem.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z dnia (...) sierpnia 2018 r. odmówił zastosowania wyłączenia wynikającego z art. 8a ustawy zaopatrzeniowej.

Wojewódzki Sądu Administracyjny w Warszawie wyrokiem z z dnia 22 maja 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 1989/18 oddalił skargę M. B.

M. B. wniosła od tego wyroku skargę kasacyjną.

Naczelny Sąd Administracyjny skargę kasacyjną uznał za zasadną i uchylił wyrok WSA oraz poprzedzającą go decyzję.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Zgodnie z art. 8a ustawy zaopatrzeniowej przesłankami zastosowania wyłączenia spod działania ustawy represyjnej są szczególnie uzasadnione przypadki ze względu na:

1) krótkotrwałą służba przed dniem 31 lipca 1990 r. *(zwana dalej „krótkotrwałość”)* na rzecz totalitarnego państwa *(„zwana dalej służba na rzecz TP”)*

oraz

2) rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia *(zwana dalej „rzetelność”).*

**Argumenty odmownej decyzji MSWiA.**

Minister zaznaczył, że całkowity okres służby skarżącej wynosi 19 lat i 10 miesięcy, zaś służba na rzecz totalitarnego państwa obejmuje 2 lata i 9 miesięcy - czyli około 13% całego okresu służby. W tym stanie rzeczy, zdaniem organu, nie można przyjąć, że przesłanka "krótkotrwałości" służby na rzecz totalitarnego państwa - zarówno w ujęciu bezwzględnym, tj. długości tego okresu, jak i w ujęciu proporcjonalnym, tj. stosunku długości tego okresu do całego okresu służby - została spełniona.

Informacje dotyczące przebiegu służby przekazane przez Komendanta Głównego Policji w piśmie z 30 listopada 2017 r. potwierdzają, że skarżąca po 12 września 1989 r. rzetelnie wykonywała zadania i obowiązki. W trakcie służby w Policji zajmowała kolejne, wyższe stanowiska służbowe, miała podwyższane uposażenie, była awansowana w stopniu i otrzymywała nagrody pieniężne, a także była pozytywnie opiniowana. W aktach sprawy nie stwierdzono informacji o wymierzonych wobec skarżącej karach dyscyplinarnych. Brak jest również dokumentów potwierdzających jej udział w zdarzeniach, które mogły stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia. Natomiast charakter wykonywanych przez skarżąca zadań w jednostkach organizacyjnych Policji może wskazywać z dużym prawdopodobieństwem na możliwość zaistnienia takiej sytuacji.

**Argumenty przywołane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalając skargę przytoczył m. in. treść art. 8a ust. 1 i ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym i stwierdził, że przesłanki wymienione w ww. przepisie muszą być spełnione łącznie, bowiem ustawodawca przez użycie spójnika "oraz" połączył ze sobą dwa wymogi dla skutecznego ubiegania się o wyłączenie stosowania art. 15c, art. 22a oraz art. 24a ustawy w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b ustawy.

W ocenie Sądu zamierzeniem ustawodawcy było zdyskredytowanie służby pełnionej w różnych, wymienionych w ustawie, cywilnych i wojskowych jednostkach i formacjach, składających się na aparat represji PRL-u. Jeżeli zatem obie, wymienione w art. 8a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, przesłanki uznania służby za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznać za samodzielne i alternatywne, to wówczas rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po 12 września 1989 r. całkowicie niwelowałoby znaczenie służby uznanej według ustawy za pełnioną na rzecz totalitarnego państwa. W konsekwencji funkcjonariusz, który rzetelnie wykonywałby zadania i obowiązki po 1989 r., wcześniej zaś służył w formacjach wymienionych w art. 13b, byłyby w świetle tej ustawy traktowany na równi z tym, który nigdy w takiej formacji nie służył.

**Stanowisko Naczelnego Sadu Administracyjnego.**

Sąd omówił w szczególności następujące pojęcia występujące w art. 8a:

- "szczególnie uzasadnione przypadki",

- "krótkotrwała służba",

- "rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków",

- "służba na rzecz totalitarnego państwa",

Szczególnie uzasadnione przypadki

1. Wyżej wymieniona przesłanka obejmująca swym zakresem krótkotrwałą służbę i rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków, które muszą być spełnione łącznie.

2. Szczególnie uzasadniony przypadek może wystąpić również wówczas, gdy uprawniony nie spełnia warunków określonych w pkt 1 (krótkotrwałość) i 2 (rzetelność) art. 8a ust. 1 ustawy - jednakże, jak wynika to z zasady sprawiedliwości społecznej - przepis powinien mieć zastosowanie, np. w sytuacjach, gdy służba w formacjach wymienionych w art. 13b ustawy nie charakteryzowała się bezpośrednim zaangażowaniem w realizację zadań i funkcji TP, 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 konotacji pejoratywnych.

Krótkotrwała służba

Punktem odniesienia dla ustalenia krótkotrwałości służby przed dniem 31 lipca 1990 r. powinien być cały okres służby pełnionej przez osobę i na tym tle należy oceniać, czy okres służby tej osoby przed dniem 31 lipca 1990 r. w stosunku do całego okresu służby tej osoby spełnia kryterium "krótkotrwałości".

Rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków (po dniu 12 września 1989 r.)

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 nie jest również konieczne wykazywanie działania z narażeniem zdrowia i życia, chociaż niewątpliwie również takie działania mogą przemawiać za rzetelnością wykonywania zadań i obowiązków.

Służba na rzecz TP

Przyjęcie, że przesłanką do uznania, że służba była pełniona na rzecz TP z uwagi na czas i miejsce jej pełnienia służby - jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawnego, które powinno indywidualizować sytuację obywateli, a nie wprowadzać odpowiedzialności zbiorowej.

**Podsumowanie**

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji musi wydać nową decyzję w sprawie J. K. uwzględniając przebieg służby, kierując się w/w wskazaniami NSA, a także skrupulatnie uzasadnić wszystkie aspekty, które wziął pod uwagę.

O ile ustawodawca wskazał, że decyzja wydana na podstawie art. 8a ustawy zaopatrzeniowej ma charakter uznaniowy, to jednak kryteria dokonywania tego wyboru nie były oczywiste. Kryteriów takich nie wyrażają wprost unormowania ustawy zaopatrzeniowej, stąd też niezbędne było dokonanie wykładni art. 8a, aby ustalić normę materialnoprawną w nim zawartą, a tym samym wskazać kryteria przy zachowaniu których może być wydawana decyzja na podstawie art. 8a ustawy.

Organ administracji rozpoznając ponownie sprawę, będąc związany przedstawioną wyżej wykładnią przepisów materialnoprawnych - na podstawie art. 188 w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i lit. c oraz art. 153 P.p.s.a. - zobowiązany jest jeszcze raz ustalić okoliczności dotyczące kryterium krótkotrwałości służby, a niezależnie od wyników tych ustaleń, zbadać, czy służba skarżącej M. B. była służbą charakteryzującą 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 czynności i działań jakie podejmowane są w każdym organie, czy instytucji publicznej. W przypadku ustalenia przez organ, że działalność skarżącej w okresie państwa totalitarnego była działalnością ograniczającą się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, tj. służbie na rzecz państwa jako takiego, a tym samym wystąpiły w sprawie "szczególnie uzasadnione przypadki" obalające domniemanie służby charakteryzującej się zindywidualizowanym zaangażowaniem w działalność bezpośrednio właściwą dla państwa totalitarnego, wydanie decyzji o odmowie wyłączenia stosowania art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do tego funkcjonariusza powinno być wykluczone.