**I OSK – 2553/19 wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2019 r. - omówienie**

Dotyczy J. R.:

stanowisko - archiwisty, a następnie stanowisku związanym z kontrwywiadowczą ochroną (…) Zakładu Ceramiki Stołowej

czas - 4 lata do 27 lat i 11 miesięcy służby ogółem.

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

Wojewódzki Sądu Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 28 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 2097/18 oddalił skargę J. R..

J. R. wniósł 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, w tym:

1) krótkotrwała 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.**

Organ uznał, że okres pełnionej przez skarżącego służby na rzecz totalitarnego państwa wynosi 4 lata, co - ani w ujęciu bezwzględnym, ani w ujęciu proporcjonalnym - w stosunku do całego okresu pełnienia służby, a więc 27 lat i 11 miesięcy, nie może być uznane za krótkotrwały okres pełnienia służby. W konsekwencji pierwsza ww. przesłanka nie została spełniona.

Organ jednocześnie wskazał, że nie kwestionuje rzetelnego wykonywania przez skarżącego zadań i obowiązków w trakcie pełnienia służby po 12 września 1989 r.

**Argumenty przywołane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny**

Sąd podzielił w/w argumenty organu. W konsekwencji Sąd za zasadne uznał stwierdzenie, że skarżący nie spełnia jednego z warunków koniecznych do zastosowania art. 8a ustawy zaopatrzeniowej.

**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 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 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".

W sytuacji gdy okres służby na rzecz totalitarnego państwa należy odnosić do całego okresu służby pełnionej przez funkcjonariusza, jako nieuprawnione należy ocenić stanowisko Sądu pierwszej instancji, że okres pracy na stanowisku archiwisty, a następnie na stanowisku związanym z kontrwywiadowczą ochronę (...) Zakładu Ceramiki Stołowej trwający 4 lata, w odniesieniu do całej służby trwającej 27 lat, 11 miesięcy i 5 dni, z czego okres prawie 24 lat był niezwykle istotny z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, nie może zostać uznany za krótkotrwały.

Nieuprawnione są natomiast zarzuty, w świetle których ocena spełnienia przesłanki krótkotrwałości powinna odbywać się w odniesieniu do wszystkich okresów składkowych i nieskładkowych, w tym w szczególności okresu pracy cywilnej i służby wojskowej. Jak wskazano wcześniej punktem odniesienia dla ustalenia "krótkotrwałości służby przed dniem 31 lipca 1990 r." powinien być cały okres służby pełnionej przez osobę, której dotyczy postępowanie prowadzone na podstawie art. 8a ust. 1 ustawy 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". Art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej odnosi się jedynie do okresu służby i to tylko w tych formacjach, do których zastosowanie znajduje ustawa zaopatrzeniowa.

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

Z definicji ustawowej wynika, że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby jako "służby na rzecz totalitarnego państwa" są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby. Definicja ta, jak wynika z pozostałych, analizowanych unormowań ustawy zaopatrzeniowej, nie jest jednak ukierunkowana na objęcie restrykcyjnymi unormowaniami ustawy zaopatrzeniowej tych funkcjonariuszy, którzy wprawdzie pełnili służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji, jednakże ich działalności nie można ocenić negatywnie z punktu widzenia aksjologii demokratycznego państwa prawnego i chronionych przez to państwo praw słusznie nabytych do zaopatrzenia społecznego. Definicja ustawowa "służby na rzecz totalitarnego państwa" przedstawia się jako kryterium wyjściowe w analizie sytuacji prawnej indywidualnych funkcjonariuszy, mające w istocie konstrukcję ustawowego domniemania o istnieniu podstawy prawnej do obejmowania wszystkich funkcjonariuszy pełniących służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji, restrykcyjnymi unormowaniami w zakresie ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego. Domniemanie to jednak może być obalone w konkretnym stanie faktycznym miedzy innymi z uwagi na charakter, rodzaj wykonywanych czynności, których nie można ocenić negatywnie.

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.

Nie każde bowiem nawiązanie stosunku prawnego w ramach służby państwowej wiąże się automatycznie z zindywidualizowanym zaangażowaniem bezpośrednio ukierunkowanym na realizowanie charakterystycznych dla ustroju tego państwa jego zadań i funkcji. Charakteru służby "na rzecz" państwa o określonym profilu ustrojowym nie przejawia ani taka aktywność, która ogranicza się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, tj. służbie na rzecz państwa jako takiego, bez bezpośredniego zaangażowania w realizację specyficznych - z punktu widzenia podstaw ustrojowych - zadań i funkcji tego państwa, ani tym bardziej taka aktywność, która pozostaje w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji państwa totalitarnego.

**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.