**I OSK – 1631/19 wyrok NSA z dnia 29 listopada 2019 r. - omówienie**

Dotyczy S. G.

stanowisko – kierowca (a faktycznie służba patrolowa i wykonywanie odmiennych zadań niż wskazywał etat)

czas służby - 1 miesiąc i 13 dni, podczas gdy całkowity okres jego służby wynosi 24 lata, 3 miesiące.

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

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 29 marca 2019 r. o sygn. II SA/Wa 1589/18 uchylił decyzję ministra.

Minister wniósł od tego wyroku skargę kasacyjną.

Naczelny Sąd Administracyjny skargę kasacyjną uznał za bezzasadną i utrzymał wyrok WSA.

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

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

1) krótkotrwałą służbę 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.**

W świetle zgromadzonego materiału dowodowego nie zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek, gdyż strona - poza spełnieniem dwóch wskazanych przesłanek formalnych - nie legitymuje się wybitnymi osiągnięciami w służbie, szczególnie wyróżniającymi ją na tle pozostałych funkcjonariuszy.

**Argumenty przywołane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny**

Skarżący przez około zaledwie 1 miesiąc i 13 dni całego okresu służby pełnił służbę na rzecz TP (o ile w tym wypadku można w ogóle mówić, że taka służba została podjęta), która w ocenie Sądu, zarówno w ujęciu bezwzględnym długości tego okresu, jak i w ujęciu proporcjonalnym (stosunku długości tego okresu do całego okresu służby), może być oceniona jako krótkotrwała.

Ze zgromadzonych w sprawie dokumentów wynika, że skarżący po dniu [...] września 1989 r. rzetelnie wykonywał zadania i obowiązki.

Z informacji dotyczącej przebiegu służby skarżącego wynika, że w trakcie służby zajmował kolejne, wyższe stanowiska służbowe, miał podwyższane uposażenie, był awansowany na kolejne stopnie i otrzymywał nagrody, a także był pozytywnie opiniowany. W aktach sprawy nie stwierdzono informacji o wymierzonych wobec wnioskującego karach dyscyplinarnych.

**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, nie daje podstaw do przyjmowania, że ustawodawca wprowadził do tekstu ustawy nieostry zwrot "szczególnie uzasadnionych przypadków" po to tylko, by utożsamić go z kryteriami "krótkotrwałej służby przed dniem [...] lipca 1990 r." oraz "rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu [...] września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia", skoro skutek taki mógłby osiągnąć rezygnując z odwoływania się do "szczególnie uzasadnionych przypadków",

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.

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 art. 8a ustawy.

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".

Można również przyjąć, że czas służby na rzecz TP można odnieść do całego okresu funkcjonowania państwa totalitarnego.

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 [...] września 1989 r. a [...] lipca 1990 r. Prezentując poprawkę wskazano: "Wyjaśniam, że nie chodzi (...) o okres między (...) [...] września 1989 r. a [...] lipca 1990 r., tylko chodzi o cały ten okres, który jest objęty ustawą, czyli od 1944 r. do [...] 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). Wspomniana wypowiedź prominentnego przedstawiciela rządu nie pozwala również wykluczyć, że - w ocenie projektodawcy a potem prawodawcy - pojęcie "krótkotrwałej" służby odnosić należy do całego okresu funkcjonowania totalitarnego państwa.

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 w stosunku do okresu całej służby skarżącego można uznać, że spełniona została przesłanka z art. 8a ust 1 pkt 1 ustawy.

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.

rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków nie wymaga narażania zdrowia i życia oraz wyróżnień i nagród;

**Jak wynika z wypowiedzi ówczesnego Sekretarza Stanu w MSWiA J. Zielińskiego przedstawiającego propozycję wprowadzenia do ustawy art. 8a "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). **Oznacza to, że proponowane rozwiązanie powinno 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.**

Służba na rzecz TP

Służba, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej to "służba na rzecz TP", którą ustawodawca definiuje jako "służbę od dnia [...] lipca 1944 r. do dnia [...] lipca 1990 r. w wymienionych w ustawie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach" (art. 13b ust. 1 ustawy) oraz służbę na etatach oraz w ramach szkoleń, kursów, a także oddelegowania w określonych instytucjach, wskazanych w ustawie (art. 13b ust. 2 ustawy)", chyba że służba ta rozpoczęła się po raz pierwszy nie wcześniej niż w dniu [...] września 1989 r. bądź której obowiązek wynikał z przepisów o powszechnym obowiązku obrony (art. 13c ustawy).

Z powyższej definicji ustawowej wynika, że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby jako "służby na rzecz TP" są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby. Definicja ta, jak wskazują pozostałe, analizowane niżej przepisy ustawy zaopatrzeniowej, nie jest jednak ukierunkowana na objęcie restrykcyjnymi unormowaniami tych funkcjonariuszy, którzy wprawdzie pełnili służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji, jednakże ich działalności nie można ocenić pejoratywnie z punktu widzenia aksjologii demokratycznego państwa prawnego i chronionych przez to państwo praw słusznie nabytych do zaopatrzenia społecznego.

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**

Rozpoznając ponownie sprawę organ ma uwzględnić poczynione powyżej uwagi i dokonać 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".