<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A80CB9F64E>

I OSK 1924/19 - Wyrok

|  |  |
| --- | --- |
| **Data orzeczenia** | 2019-12-12 |
| **Data wpływu** | 2019-07-16 |
| **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 60/19 |
| **Skarżony organ** | Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji |
| **Treść wyniku** | Oddalono skargę kasacyjną |
| **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 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 60/19 w sprawie ze skargi L.S. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia [...] listopada 2018 r. nr [...] w przedmiocie odmowy wyłączenia stosowania przepisów ustawy 1. oddala skargę kasacyjną; 2. zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz L. S. kwotę 360 (słownie: trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego. | |
| **Uzasadnienie**  Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 60/19 , po rozpoznaniu skargi L.S. uchylił decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia [...] listopada 2018 r. nr [...] w przedmiocie odmowy wyłączenia stosowania przepisów ustawy. W uzasadnieniu wskazano na następujący stan faktyczny i prawny sprawy:  Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSW decyzją nr [...] z dnia [...] czerwca 2017 r. ponownie ustalił skarżącemu wysokość emerytury na podstawie art. 15c w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 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 2016 r., poz. 708 ze zm., dalej jako "ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym"), natomiast decyzją nr [...] z tego samego dnia, wydaną w oparciu o art. 22a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, ustalił byłemu funkcjonariuszowi wysokość renty inwalidzkiej.  L.S. w pismach z dnia 18 grudnia 2017 r. i 31 lipca 2018 r. zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z wnioskiem o wyłącznie stosowania wobec niego art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, na podstawie art. 8a tej ustawy i w konsekwencji ustalenie prawa do świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego na zasadach korzystniejszych (art. 15, art. 22 i art. 24 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym).  Wnioskodawca podał, że w okresie 1979 - 1981 r. odbył zasadniczą służbę wojskową, następnie pracował w przemyśle (w Przedsiębiorstwie [...]). W dniu 16 marca 1984 r. wstąpił do służby w MO (odbył przeszkolenie resortowe, od 15 lipca 1987 r. zajmował stanowisko referenta operacyjnego w Dzielnicowym Urzędzie Spraw Wewnętrznych [...]). Od 1 września 1987 r. do 15 lutego 1988 r., a więc przez nieco ponad pięć miesięcy, pełnił służbę jako inspektor Referatu [...] SB Rejonowego Urzędu Spraw Wewnętrznych w [...], skąd odszedł na własną prośbę do MO (Sekcji Operacyjno-Dochodzeniowej RUSW, a następnie do Wydziału Operacyjno-Dochodzeniowego, gdzie zajmował się zwalczaniem przestępczości kryminalnej). W dniu 31 lipca 1990 r. rozpoczął służbę w Komendzie Rejonowej Policji w [...], którą pełnił nieprzerwanie do dnia 25 lutego 2005 r.  W uzasadnieniu wniosku szczegółowo opisał przebieg służby pełnionej po 1990 r., podkreślił, że wykonywał ją rzetelnie, najczęściej z narażeniem zdrowia i życia, z zaangażowaniem, czego dowodem są kolejne awanse i uzyskiwane opinie służbowe. W konkluzji stwierdził, że jego ponad 5-cio miesięczna służba na rzecz totalitarnego państwa powinna być potraktowana jako krótkotrwała, zwłaszcza że w MO (przed 1990 r.) i następnie w Policji pełnił służbę przez około 23 lata.  Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z dnia [...] listopada 2018 r., nr [...], działając na podstawie art. 8a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, odmówił wyłączenia stosowania wobec skarżącego art. 15c, art. 22a i art. 24a tej ustawy.  W uzasadnieniu decyzji organ podał, że zgodnie z art. 8a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, 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, o której mowa w art. 13b (służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w formacjach wymienionych 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. Organ powołał synonimy słowa "krótkotrwały" i stwierdził, że rzetelne wykonywanie obowiązków służbowych oznacza ich realizację na najwyższym poziomie, natomiast narażenie zdrowia i życia, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym należy traktować jako "dodatkowy czynnik wpływający na ocenę wartości rzetelnej służby funkcjonariusza", przy czym to zagrożenie nie może być normalnym następstwem służby, ale musi być rzeczywiste i wyjątkowe. Krótkotrwałość służby na rzecz państwa totalitarnego (oceniana w ujęciu bezwzględnym, jako długość okresu służby na rzecz totalitarnego państwa oraz proporcjonalnie do okresu całości służby byłego funkcjonariusza) i rzetelność służby pełnionej po dniu 12 września 1989 r., nie są dostateczną podstawą do wyłączenia wobec byłego funkcjonariusza przepisów regulujących zasady wyliczenia świadczenia (emerytury, renty inwalidzkiej, renty rodzinnej) w obniżonej wysokości. Uprawnienie z art. 8a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym ma charakter wyjątkowy i dotyczy wyłącznie osób, w przypadku których "krótkotrwałość" jest niezaprzeczalna, a "rzetelność" służby oczywista, bezdyskusyjna i poparta nadzwyczajnymi, wybitnymi osiągnięciami, szczególnie wyróżniającymi ją na tle pozostałych funkcjonariuszy, bowiem tylko wówczas można uznać, że w sprawie zachodzi "szczególnie uzasadniony przypadek". Organ podał, że całkowity okres służby skarżącego wynosi 20 lat, 11 miesięcy i 11 dni, z czego, jak wynika z pisma Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z dnia [...] marca 2017 r. informującego o przebiegu służby skarżącego, przez okres 5 miesięcy i 15 dni (od 1 września 1987 r. do 15 lutego 1988 r.) była to służba na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Organ dodał, że w świetle pisma Komendanta Głównego Policji z dnia 21 maja 2018 r. informującego o przebiegu służby skarżącego, trzeba przyjąć, że rzetelnie wykonywał zadania i obowiązki po dniu 12 września 1989 r. (był mianowany na wyższe stopnie i stanowiska służbowe, został odznaczony Brązową Odznaką "Zasłużony Policjant"). Zdaniem Ministra, skarżący nie legitymuje się wybitnymi osiągnięciami w służbie, szczególnie wyróżniającymi go na tle pozostałych funkcjonariuszy. Jego postawa i osiągnięcia, jak również charakter i warunki jej pełnienia nie dowodzą, aby w rozpatrywanej sprawie zachodził "szczególnie uzasadniony przypadek", pozwalający na wyłączenie stosowania wobec funkcjonariusza stosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.  L.S., w skardze wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na powyższą decyzję zarzucił, że została wydana z naruszeniem art. 8a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym przez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że obie przesłanki wyłączenia stosowania art. 15c, art. 22a i art. 24a tej ustawy tj. krótkotrwałość służby przed dniem 31 lipca 1990 r. i rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r. muszą wystąpić łącznie oraz naruszenie art. 7, art. 8, art. 11, art. 77 § 1 i art. 107 § 1 k.p.a. Na tej podstawie wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji i o zasądzenie kosztów postępowania sądowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego.  W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.  Powołanym na wstępie wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, działając na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i c) 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 zasługuje na uwzględnienie, choć nie wszystkie postawione w niej zarzuty są uzasadnione.  W motywach rozstrzygnięcia Sąd przytoczył treść art. 8a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, będący podstawą materialnoprawną zaskarżonej decyzji, a następnie podniósł, że w zaskarżonej decyzji organ błędnie przyjął, że nie ma podstaw do uwzględnienia wniosku skarżącego o wyłączenie stosowania wobec niego mniej korzystnych zasad ustalania świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego, ponieważ jego postawa i osiągnięcia w służbie, charakter służby i warunki jej pełnienia nie dowodzą, że w sprawie zachodzi "szczególnie uzasadniony przypadek". Minister argumentował, że "szczególnie uzasadniony przypadek znalazł się w ustawie obok dwóch pozostałych przesłanek". Oznacza to, że 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 wydania "pozytywnej" decyzji, o której mowa w art. 8a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.  Zdaniem Sądu, z przepisu art. 8a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym wynika, że wymaganie "szczególnie uzasadnionego przypadku" stanowi dodatkowe kryterium oceny dwóch określonych w tym przepisie przesłanek wyłączenia stosowania wobec byłego funkcjonariusza przepisów art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy: krótkotrwałości służby i rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków. Oznacza to, że funkcjonariusz, który pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa może liczyć na odstąpienie zastosowania wobec niego wspomnianych przepisów art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, jeżeli ta jego służba była wyjątkowo krótkotrwała, a po 31 lipca 1990 r. szczególnie rzetelnie wykonywał swoje zadania i obowiązki służbowe. O szczególnie rzetelnej służbie, czyli służbie wyróżniającej funkcjonariusza spośród innych funkcjonariuszy, mogą niewątpliwie świadczyć nagrody i awanse, których istotą jest przecież podkreślenie wyjątkowej postawy funkcjonariusza. W rozpatrywanej sprawie organ nie kwestionując, że skarżący od 1990 r. był nagradzany i awansowany, takiej rzetelnej oceny jego postawy z punku widzenia możliwości zastosowania art. 8a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym nie przeprowadził. Ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że nie były to osiągnięcia wybitne. W zaskarżonej decyzji brak jest również rzetelnej oceny krótkotrwałości służby skarżącego. Również i w tym przypadku organ przyznał, że ta służba była krótkotrwała, ale nie wyjaśnił, jakimi kryteriami się kierował, dochodząc do wniosku, że w perspektywie ponad 20-letniej służby skarżącego, 5 miesięcy i 15 dni służby na rzecz totalitarnego państwa to okres zbyt długi, aby uznać go za szczególnie krótkotrwały. W ocenie Sądu, z uzasadnienia decyzji nie wynika, w jaki sposób organ obliczył, że całkowity okres służby skarżącego wynosi 20 lat, 11 miesięcy i 11 dni (skarżący we wniosku o wydanie decyzji wskazywał, że ten okres wynosił ponad 23 lata). Te okoliczności zatem wymagają ponownego ustalenia i oceny.  Zdaniem Sądu, nie zasługuje na uwzględnienie zarzut skargi dotyczący nieprawidłowej wykładni art. 8a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym przez przyjęcie, że obie wymienione w tym przepisie przesłanki wydania decyzji o wyłączeniu stosowania wobec byłego funkcjonariusza art. 15c, art. 22a i art. 24 ustawy, muszą być spełnione łącznie. Użyty w przepisie art. 8a ust. 1 ustawy spójnik "oraz" oznacza koniunkcje dwóch warunków: krótkotrwałości służby przed 31 lipca 1990 r. oraz rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po 12 września 1989 r. Pogląd prezentowany przez skarżącego prowadzi do wniosków podważających cele tej ustawy. Zamierzeniem ustawodawcy było bowiem zdyskredytowanie służby pełnionej w różnych, wymienionych w ustawie, cywilnych i wojskowych jednostkach i formacjach, składających się na aparat totalitarnego państwa. 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 o zaopatrzeniu emerytalnym 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. Potwierdzenie tego stanowiska znaleźć można w sprawozdaniu z przebiegu posiedzenia Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 76) i Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (nr 55) z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, w którym jednoznacznie stwierdzono, że obie określone w art. 8a ust. 1 ustawy przesłanki wyłączenia niekorzystnych zasad ustalenia prawa do świadczenia zaopatrzeniowego muszą być spełnione łącznie.  W dniu 11 czerwca 2019 r. skargę kasacyjną na powyższy wyrok złożył Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił:  I. na podstawie art. 174 pkt 1 P.p.s.a. naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię, tj. art. 8a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym poprzez błędną jego wykładnię polegającą na przyjęciu, że wymaganie "szczególnie uzasadnionego przypadku" stanowi dodatkowe kryterium oceny dwóch określonych w tym przepisie przesłanek, tj. krótkotrwałości służby oraz rzetelności wykonywania zadań i obowiązków służbowych, a tymczasem art. 8a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym zawiera trzy odrębne przesłanki, tj. "szczególnie uzasadniony przypadek", "krótkotrwałość służby" oraz "rzetelność wykonywania zadań i obowiązków służbowych";  II. na podstawie art. 174 pkt 2 P.p.s.a. naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na wynik sprawy, tj. art. 145 § 1 lit. c P.p.s.a. w zw. z art. 7, art. 77 § 1, art. 107 § 3 k.p.a. poprzez dokonanie błędnej kontroli sądowoadministracyjnej i niewłaściwe uznanie, że decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia [...] listopada 2018 r. wydana została z naruszeniem wskazanych przepisów k.p.a., podczas gdy organ:  1. prawidłowo przeprowadził postępowanie dowodowe w zakresie wyznaczonym przez art. 8a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym i zgodnie z art. 7, art. 77 § 1, art. 107 § 3 k.p.a.;  2. zasadnie oparł się na dokumentacji otrzymanej z Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA, z której jednoznacznie wynika, że całkowity okres służby skarżącego wynosi 20 lat, 11 miesięcy i 11 dni, a do wysługi emerytalnej został zaliczony również okres pełnienia służby w ramach zasadniczej służby wojskowej, który trwał 2 lata i 6 dni, co znalazło odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji;  3. szczegółowo wyjaśnił w uzasadnieniu decyzji, jak w jego ocenie należy rozumieć przesłanki krótkotrwałości, rzetelności i szczególnie uzasadnionego przypadku, a zatem wskazał, jakimi kryteriami się kierował.  Odpowiedzi na skargę kasacyjną nie wniesiono.  Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:  Zgodnie z art. 183 § 1 P.p.s.a Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, której przesłanki określone w § 2 art. 183 P.p.s.a. w rozpoznawanej sprawie nie występują.  Związanie Naczelnego Sądu Administracyjnego podstawami skargi kasacyjnej wymaga prawidłowego ich określenia w samej skardze. Należy zatem wskazać konkretne przepisy prawa, którym - zdaniem skarżącego - uchybił sąd i zamieścić uzasadnienie podstawy kasacyjnej, czyli uzasadnić uchybienia zarzucane sądowi. Uzasadnienie podstaw kasacyjnych polega na wykazaniu przez autora skargi kasacyjnej, że stawiane przez niego zarzuty mają usprawiedliwioną podstawę i zasługują na uwzględnienie. Uzasadniając zarzut naruszenia prawa materialnego przez jego błędną wykładnię wykazać należy, że sąd mylnie zrozumiał stosowany przepis prawa, natomiast uzasadniając zarzut niewłaściwego zastosowania przepisu prawa materialnego wykazać należy, iż sąd stosując przepis popełnił błąd w subsumcji czyli, że niewłaściwie uznał, iż stan faktyczny przyjęty w sprawie odpowiada stanowi faktycznemu zawartemu w hipotezie normy prawnej zawartej w przepisie prawa. W obu tych przypadkach autor skargi kasacyjnej wykazać musi ponadto w uzasadnieniu, jak w jego ocenie powinien być rozumiany stosowany przepis prawa, czyli jaka powinna być jego prawidłowa wykładnia bądź, jak powinien być stosowany konkretny przepis prawa ze względu na stan faktyczny sprawy, a w przypadku zarzutu niezastosowania przepisu - dlaczego powinien być zastosowany. Uzasadniając zaś naruszenie przepisów postępowania wykazać należy, że uchybienie im mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Skarga kasacyjna nieodpowiadająca powyższym wymaganiom uniemożliwia sądowi ocenę jej zasadności.  W rozpoznawanej sprawie zarzuty skargi kasacyjnej obejmują zarówno naruszenie przepisów postępowania, jak i przepisów prawa materialnego.  W pierwszej kolejności rozpoznaniu podlegały zarzuty naruszenia przepisów postępowania, a zatem art. 145 § 1 lit. c P.p.s.a. w zw. z art. 7, art. 77 § 1, art. 107 § 3 k.p.a.  Wskazać należy, że zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c P.p.s.a, decyzja podlega uchyleniu, gdy sąd stwierdzi naruszenie prawa, jeżeli mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Tym samym naruszenie wskazanego przepisu będzie miało miejsce wówczas, gdy kontrolując legalność zaskarżonej decyzji sąd nie dostrzeże, że rozstrzygnięcie to narusza przepisy postępowania, bądź odnajdując te błędy prawne niewłaściwie oceni ich wpływ na wynik sprawy administracyjnej, przy czym w obu wypadkach ta wadliwość w rozumowaniu sądu musi mieć istotny wpływ na wynik sprawy sądowoadministracyjnej. Oznacza to, że gdyby organ nie naruszył prawa, to najprawdopodobniej zapadłaby decyzja o innej treści. Tylko bowiem takie naruszenia przepisów mogłyby uzasadniać zastosowanie przez Sąd pierwszej instancji środka przewidzianego w art. 145 § 1 pkt 1 lit. c P.p.s.a. Przedstawiony w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku stan faktyczny wskazuje na to, że w postępowaniu administracyjnym zgromadzono materiał dowodowy w zakresie niewystarczającym dla określenia faktycznego czasu służby skarżącego, jak bowiem wynika z akt administracyjnych organ rentowy wylicza czas służby byłego funkcjonariusza na 22 lata, 6 miesięcy i dwa dni (k - 30 i 45 akt administracyjnych sprawy). Skarżący wskazuje, że okres ten wynosi ponad 23 lata. Tymczasem w uzasadnieniu decyzji organ, na co słusznie zwrócił uwagę WSA w Warszawie. nie wykazał w przekonujący sposób, dlaczego wyliczył okres służby skarżącego na 20 lat, 11 miesięcy i 11 dni. Wyrażona zaś w art. 7 k.p.a. zasada prawdy obiektywnej odnosi się w równym stopniu do zakresu i wnikliwości postępowania wyjaśniającego i dowodowego, jak i do stosowania norm prawa materialnego, to jest do całokształtu przepisów prawnych służących załatwieniu sprawy. Organy administracji publicznej mają obowiązek działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy, a także obowiązek podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do jej wyjaśnienia i załatwienia, a następnie na podstawie całokształtu materiału dowodowego ocenić tak jak statuuje to art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., czy dana okoliczność została udowodniona.  W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w niniejszej sprawie nie można Sądowi pierwszej instancji postawić skutecznie zarzutu naruszenia powołanych przepisów, gdyż nie dopuścił się naruszeń, które miałyby wpływ na podjęte rozstrzygniecie. Tym samym zarzut skargi kasacyjnej dotyczący naruszenia przepisów postępowania przez Sąd pierwszej instancji należy uznać za nieusprawiedliwiony.  Również zarzut naruszenia art. 8a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym należy uznać za nieuzasadniony, mimo częściowo błędnego uzasadnienia. WSA w Warszawie stwierdził bowiem, że wymaganie szczególnie uzasadnionego przypadku stanowi dodatkowe kryterium oceny dwóch określonych w tym przepisie przesłanek, tj. krótkotrwałej służby na rzecz totalitarnego państwa oraz rzetelnego wykonywania służby po dniu 12 września 1989 r.  W sprawie nie budzi wątpliwości, że decyzje wydawane na podstawie ww. 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.  Na wstępie należy wskazać, że wykładnia przesłanek zastosowania art. 8a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym 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 o zaopatrzeniu emerytalnym 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 tego 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 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 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 o zaopatrzeniu emerytalnym 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 nie spełnia warunków określonych w pkt 1 i 2 art. 8a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, 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 o zaopatrzeniu emerytalnym 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 o zaopatrzeniu emerytalnym 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 o zaopatrzeniu emerytalnym. Tymczasem w rozpoznawanej sprawie w Minister w ogóle nie odniósł się do charakteru trwającej nieco ponad 5 miesięcy służby skarżącego w SB.  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 o zaopatrzeniu emerytalnym. 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 o zaopatrzeniu emerytalnym.  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 skardze kasacyjnej, należy uznać za nieuzasadnione. Ww. 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 o zaopatrzeniu emerytalnym. 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 o zaopatrzeniu emerytalnym, 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 o zaopatrzeniu emerytalnym jest stosunkowo krótki do okresu całej służby skarżącego można uznać, że spełniona została przesłanka z art. 8a ust 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. W tym zakresie WSA w Warszawie słusznie podniósł, że okres 5 miesięcy służby byłego funkcjonariusza w SB w stosunku do 20 lat całej służby ma zdecydowanie charakter krótkotrwały.  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 o zaopatrzeniu emerytalnym wykazuje, że wskazanie na "narażenie życia i zdrowia", po określeniu w art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym 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 o zaopatrzeniu emerytalnym 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 o zaopatrzeniu emerytalnym 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 o zaopatrzeniu emerytalnym. 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 słusznie WSA w Warszawie uznał, że służba skarżącego dla III Rzeczypospolitej była wykonywana w sposób rzetelny. Skarżący bowiem, co sam przyznał organ, rzetelnie wykonywał zadania i obowiązki po 12 września 1989 r. - był mianowany na wyższe stopnie i stanowiska służbowe oraz został odznaczony Brązową Odznaką "Zasłużony Policjant". Nie był w tym okresie karany dyscyplinarnie ani nie ma informacji, aby uchylał się od wykonywania zadań służbowych.  Biorąc zatem pod uwagę, że skarga kasacyjna nie zawierała usprawiedliwionych podstaw, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 P.p.s.a., orzekł jak w sentencji.  O kosztach postępowania kasacyjnego Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął zgodnie z art. 209 w zw. z art. 204 pkt 2 i art. 205 § 2 P.p.s.a. | |
|  |  |