**I OSK – 1711/19 wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2019 r. - omówienie**

Dotyczy A. B.:

stanowisko – brak danych

czas służby - 7 lat i 11 miesięcy do całego okresu służby wynoszącego 33 lata i 8 miesięcy (do lipca 1990 r.)

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

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 15 kwietnia 2019 r. o sygn. SA/Wa 3/19 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.**

- nie wystąpiła krótkotrwałość, gdyż służba pełniona była na rzecz totalitarnego państwa przez 7 lat i 11 miesięcy, co stanowi około 21% całego okresu służby, a więc nie można tutaj mówić o krótkotrwałej służbie,

- organ nie może stwierdzić, czy służba pełniona była rzetelnie, gdyż wnioskodawca po dniu 12 września 1989 r. pełnił służbę tylko do lipca 1990 r., a więc zbyt krótko by dokonać oceny, ponadto brak jest jakichkolwiek dokumentów potwierdzających, aby służba ta pełniona była z narażeniem zdrowia i życia,

**Argumenty przywołane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny**

Organ administracji publicznej ma obowiązek w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy i dopiero na takiej podstawie oceniać, czy dana okoliczność została udowodniona. Wydana w sprawie decyzja nie została należycie umotywowana. Uzasadnienie decyzji nie spełnia wymogów określonych w art. 107 § 3 (*przepis mówi o tym co powinno zawierać uzasadnienie, m. in. wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów na których się oparł i inne)* w związku z art. 11 k.p.a. *(wyjaśnienie stronom przesłanek, na których organ się oparł przy załatwianiu sprawy).*

**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 uzasadniony przypadek

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

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".

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.

Zarówno długość okresu służby pełnionej na rzecz totalitarnego państwa, jak również stosunek długości okresu tej służby do ogólnego okresu służby, powinny wykazywać zdecydowaną przewagę tej drugiej. **Jeżeli służba dla totalitarnego państwa trwa 7 lat, 11 miesięcy i 6 dni, a pozostała służba trwała ponad 25 lat, to można mówić o zdecydowanej przewadze służby na rzecz państwa demokratycznego**. Z pewnością **kwestia ta wymaga szczególnie starannego wyjaśnienia i uzasadnienia.**

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.

**Nadto 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

Przyjęcie, że przesłanką do uznania, że służba była pełniona na rzecz TP z uwagi na czas i miejsce jej pełnienia - 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**

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".