<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9282F9B001>

**I OSK 1976/19 - Wyrok**

|  |  |
| --- | --- |
| **Data orzeczenia** | 2019-12-12 |
| **Data wpływu** | 2019-07-22 |
| **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 2185/18 |
| **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 8 maja 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 2185/18 w sprawie ze skargi J. K. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia [...] października 2018 r. nr [...] w przedmiocie odmowy wyłączenia stosowania przepisów ustawy oddala skargę kasacyjną | |
| **Uzasadnienie**  Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 8 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 2185/18, po rozpoznaniu skargi J.K., uchylił decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia [...] października 2018 r., nr [...] w przedmiocie odmowy wyłączenia stosowania przepisów ustawy. W uzasadnieniu wskazano na następujący stan faktyczny i prawny sprawy:  Pismem z dnia 30 stycznia 2017 r. J.K. złożył, na podstawie art. 8a ust. 1 i 2 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 2019 r., poz. 288, dalej jako "ustawa") wniosek do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o wyłączenie w drodze decyzji stosowania w stosunku do niego art. 15c, art. 22a i art. 24a powołanej ustawy.  W uzasadnieniu wniosku skarżący wskazał, że służbę rozpoczął w dniu 28 stycznia 1987 r. w ramach odbywania zasadniczej służby wojskowej. Następnie w dniu 1 września 1988 r. podjął studia w Wyższej Szkole Oficerskiej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w [...], a następnie w Wyższej Szkole Policji w [...]. Po ukończeniu studiów pełnił służbę w różnych komórkach Policji, od 1 stycznia 1994 r. zajmował się zwalczaniem przestępczości zorganizowanej, do 15 kwietnia 2000 r. pracując w Wydziałach d/z Przestępczości Zorganizowanej Komend Wojewódzkich Policji oraz Komendy Głównej Policji, zaś po tej dacie w komórkach Centralnego Biura Śledczego Policji. Biorąc powyższe pod uwagę skarżący wniósł o uznanie jego służby w rozumieniu art. 8a ustawy za krótkotrwałą, gdyż obejmowała ona okres niespełna dwóch lat, tj. od dnia 1 września 1988 r. do dnia 31 lipca 1990 r., przy czym był to okres związany ze szkoleniem zawodowym uznanym następnie przez Wyższą Szkołę Policji w [...], nigdy nie pełnił natomiast służby w innych jednostkach i komórkach wymienionych w art. 13b ustawy. Podniósł ponadto, że jego służba jako funkcjonariusza Policji trwała 26 lat, zadania swoje wykonywał rzetelnie i zgodnie z prawem, wielokrotnie był nagradzany i awansowany, nigdy nie był karany dyscyplinarnie, otrzymywał pozytywne opinie od przełożonych, a oceny wywiązywania się z obowiązków i realizacji zadań były określane jako "zgodne z wymaganiami" lub "powyżej wymagań". W ramach służby wielokrotnie podejmował czynności związane bezpośrednio z ryzykiem zagrożenia zdrowia lub życia, prowadził śledztwa o dużym ciężarze gatunkowym i międzynarodowym zasięgu.  Decyzją z dnia [...] października 2018 r. nr [...] Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji na podstawie art. 8a ustawy odmówił wyłączenia stosowania wobec skarżącego stosowania art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy.  W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że skarżący został zwolniony ze służby w Policji w dniu [...] stycznia 2016 r. i ma ustalone prawo do emerytury, której wysokość ustalono z uwzględnieniem art. 15c ustawy. Z informacji udzielonych przez Instytut Pamięci Narodowej – Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wynika, że skarżący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa przez okres 1 roku i 11 miesięcy, przy całkowitym okresie służby wynoszącym 28 lat 11 miesięcy i 24 dni. Z akt osobowych skarżącego nie wynika, aby nierzetelnie wykonywał on swoje obowiązki służbowe w okresie po dniu 12 września 1989 r. Z informacji przekazanych przez Komendanta Głównego Policji wynika natomiast, iż skarżący po dniu 12 września 1989 r. rzetelnie wykonywał swoje obowiązki, wielokrotnie przyznawano mu zwiększony dodatek służbowy do uposażenia, był również odznaczony Brązowym oraz Srebrnym Krzyżem Zasługi a nadto Brązową i Srebrną Odznaką Zasłużony Policjant. Nie stwierdzono, aby wobec wymienionego prowadzone były postępowania dyscyplinarne, ustalono natomiast, że w ramach obowiązków służbowych realizował on działania, w których istniało zagrożenie zdrowia lub życia.  Następnie organ przywołał treść art. 8a ustawy i wyjaśnił, że wskazane w tym przepisie przesłanki powinny być spełnione łącznie, a ponadto ustawa nakłada na organ obowiązek weryfikacji, czy rozpoznawana sprawa stanowi szczególnie uzasadniony przypadek. W ocenie organu nieostrość przesłanek oznacza, że intencją ustawodawcy było zagwarantowanie uprawnionemu organowi możliwości indywidualnego podejścia do każdej sprawy poprzez wprowadzenie uznania administracyjnego. Pierwsza z przesłanek - krótkotrwałość służby - musi być każdorazowo oceniana indywidualnie; winna być ona rozpatrywana przede wszystkim w ujęciu bezwzględnym, jako długość okresu służby na rzecz totalitarnego państwa; dodatkowo należy ocenić powyższą przesłankę w aspekcie proporcjonalnym - w porównaniu stosunku służby na rzecz totalitarnego państwa do całości okresu służby byłego funkcjonariusza; oznacza to, że - obok oceny, czy dany okres może być uznany jako "krótkotrwały" w ujęciu ogólnym - należy go oceniać także abstrakcyjnie, jako stosunek tego czasu do całego okresu służby; krótkotrwałość jest wprawdzie pojęciem nieostrym, w zakresie którego trudno sformułować choćby przybliżoną definicję; przy oparciu się jednak na wykładni językowej krótkotrwałość jest tożsama z nietrwałością, przelotnością lub chwilowością; również ze słownika wyrazów bliskoznacznych można przytoczyć synonimy danego słowa - to: "chwilowy, doraźny, niedługi, niestały, nietrwały, okresowy, przejściowy, przemijający, tymczasowy, krótkookresowy, czasowy, trwający krótko, niedługo trwający, nieustabilizowany, szybki, epizodyczny" (Wielki słownik wyrazów bliskoznacznych, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2005 r.); pierwszeństwo wykładni językowej jest przy tym powszechnie akceptowane w orzecznictwie i piśmiennictwie (np. wyrok Sądu Najwyższego z 12 czerwca 2015 r. w sprawie o sygn. akt II CSK 518/14). Tym samym krótkotrwałość w świetle powyższej wykładni winna być rozumiana jako czasookres obejmujący tygodnie, najwyżej miesiące. W ocenie organu dłuższy okres nie może być uznany za krótkotrwały, bowiem nie odpowiada to wykładni językowej.  Druga z przesłanek - rzetelność wykonywania zadań i obowiązków po 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia czy życia –posiada również charakter nieostry; winna być ona oceniana każdorazowo indywidualnie; analogicznie, w oparciu o wykładnię językową, pojęcie rzetelność, w ujęciu określającym postawę oraz jakość wykonywania zadań i obowiązków zawodowych, należy definiować jako sumienne, solidne i dokładne wykonywanie swojej pracy - przyjętych na siebie obowiązków; przytoczono synonimy tego słowa ze słownika wyrazów bliskoznacznych: "akuratny, całościowy, dogłębny, dokładny, drobiazgowy, gorliwy, niestrudzony, niezawodny, obowiązkowy, oddany, ofiarny, pedantyczny, pewny, pilny, pracowity, precyzyjny, przenikliwy, skrupulatny, solidny, staranny, sumienny, uczciwy, wierny, wnikliwy, wszechstronny, wytrwały" (tak powołany wcześniej Wielki słownik wyrazów bliskoznacznych); wobec tego rzetelne wykonywanie obowiązków służbowych oznacza ich realizację na najwyższym poziomie; postawa rzetelnego funkcjonariusza charakteryzuje się wzorowością w działaniu służbowym, nie tylko w zakresie podejmowania i nienagannej realizacji zadań obligatoryjnych, ale także wykazywania inicjatywy i realizowania obowiązków dodatkowych; istotna jest także postawa funkcjonariusza w służbie i poza nią, rygorystyczne przestrzeganie prawa, dyscypliny i etyki zawodowej, a także honoru funkcjonariusza służb publicznych. Zwrot szczególnie z narażeniem zdrowia i życia należy traktować jako dodatkowy czynnik, wpływający na ocenę wartości rzetelnej służby funkcjonariusza; warunek "narażenie zdrowia i życia" odnosi się do kwalifikacji narażenia, rozumianej jako stwierdzenie istnienia zagrożenia innego niż normalne następstwo pełnienia służby, przy założeniu, że w jej istotę wpisane jest ryzyko zagrożenia życia i zdrowia; z perspektywy ustawowej regulacji jest ważne, aby zagrożenie nie było normalnym następstwem służby, czy też nie miało charakteru hipotetycznego - było rzeczywiste, dowiedzione i miało charakter wyjątkowy.  Odnosząc się do przesłanki szczególnie uzasadnionego przypadku, przemawiającego za wyłączeniem stosowania przepisów ogólnych (art. 15c, 22a i 24a ustawy), wskazano, że spełnienie tego warunku trzeba postrzegać przez pryzmat całkowitego braku jakichkolwiek faktów, mogących stawiać pod znakiem zapytania rzetelność służby konkretnej osoby. Zasadność takiego wywodu wynika z tego, 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 oceny, czy jest zasadne zastosowanie art. 8a ustawy. Szczególnie uzasadniony przypadek zachodzi, gdy funkcjonariusz - poza spełnieniem dwóch wskazanych wyżej przesłanek - miał wybitne osiągnięcia w służbie, szczególnie wyróżniające ją na tle pozostałych funkcjonariuszy. Jak wynika z powyższego, uprawnienie z art. 8a ustawy ma charakter wyjątkowy; dotyczy wyłącznie osób, w przypadku których "krótkotrwałość" jest niezaprzeczalna, a "rzetelność służby" oczywista, bezdyskusyjna i poparta nadzwyczajnymi osiągnięciami. Tylko wówczas można bowiem uznać, że w sprawie zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek.  Odnosząc powyższe do realiów rozpoznawanej sprawy organ podkreślił, że służba skarżącego na rzecz totalitarnego państwa była pełniona przez okres 1 roku i 11 miesięcy. W ocenie Ministra taki okres służby zarówno w ujęciu bezwzględnym – długość tego okresu, jak i proporcjonalnym – stosunek długości tego okresu do całego okresu służby, nie może być oceniony jako krótkotrwały. Organ nie zakwestionował rzetelnego wykonywania przez skarżącego obowiązków służbowych po dniu 12 września 1989 r., jednakże z uwagi na powyższą okoliczność w sprawie nie zostały spełnione przesłanki dopuszczalności wyłączenia stosowania art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy.  Powyższa decyzja stała się przedmiotem skargi J.K. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. W skardze podkreślił, że w trakcie odbywania zasadniczej służby wojskowej skorzystał z możliwości podjęcia nauki w szkole oficerskiej MSW w [...], której słuchaczem został w dniu 1 września 1988 r. i od tego dnia według IPN jest liczona służba na rzecz totalitarnego państwa, podczas gdy skarżący rozpoczął naukę w tej szkole w trakcie odbywania zasadniczej służby wojskowej i tym samym jego służba w okresie służby, wynikającym z ustawy o powszechnym obowiązku obrony, nie powinna być uznana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Ponadto skarżący wyjaśnił, że słuchacze szkoły oficerskiej w zaliczeni byli do etatów SB, co jednak nie determinowało ich przydziału do jednostki po ukończeniu szkoły. Z końcem stycznia 1988 r. skarżący zakończył zasadniczą służbę wojskową i z tą datą został funkcjonariuszem w służbie stałej. Z opinii ówczesnego przełożonego wynika, że wymieniony jest lepiej przygotowany do służby w MO, gdyż nigdy nie pracował w wydziałach operacyjnych SB. Od 1 października 1988 r. szkoła w [...] została przekształcona w filię Akademii Spraw Wewnętrznych MSW i nowy rocznik studentów rozpoczynających naukę w 1989 r. w rozumieniu ustawy nie pełni już służby na rzecz totalitarnego państwa, pomimo że studiując również etatowo byli zaliczeni do SB.  Ponadto skarżący wskazał, że w 1990 r. podlegał weryfikacji, w ramach której został oceniony okres jego nauki w szkole od września 1988 r. do lipca 1990 r. Zgodnie z wydaną wówczas opinią, odpowiadał wymogom przewidzianym dla funkcjonariusza MSW i posiadał kwalifikacje moralne do pełnienia służby w Policji. Nigdy w czasie swojej służby nie pracował w komórce operacyjnej SB, nie prowadził spraw dotyczących działalności opozycji politycznej w PRL, nie podejmował żadnych działań wobec działaczy opozycji, stąd też nie można twierdzić, aby w ogóle pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, a jednocześnie zgromadzone w aktach dokumenty wskazują na rzetelne wykonywanie przez niego służby w Policji, w tym działań związanych z narażeniem życia i zdrowia.  W odpowiedzi na skargę organ podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko i wniósł o jej oddalenie.  Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, działając na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. 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 zasługiwała na uwzględnienie, gdyż zaskarżoną decyzję wydano bez wyjaśnienia istotnych w sprawie okoliczności w myśl art. 7, art. 77 §. 1, art. 80 oraz 107 § 3, wobec art. 8 § 1 i art. 11 k.p.a. Naruszenie przepisów postępowania w tym zakresie wywarło istotny wpływ na treść zaskarżonej decyzji. Organ administracji trafnie scharakteryzował uwarunkowania formalne sprawy, w tym przywołał treść stosownych regulacji normatywnych oraz właściwy sposób ich rozumienia, wedle zasad wykładni językowej - w szczególności, jak należy określać ramy dla zastosowania wyjątku, przewidzianego w art. 8a ustawy. Jednakże nie odniósł tych rozważań do konkretnego przypadku skarżącego, opisywanych przez niego okoliczności faktycznych jego zatrudnienia, w tym wykonywanej pracy, uzyskanych orderów i odznaczeń oraz ocen służby (znajdujących się w aktach administracyjnych sprawy). Wobec uprzedniego szczegółowego zreferowania stanowiska organu w kwestiach uwarunkowań formalnych, jego powtarzanie byłoby bezzasadne. Sąd przyjmuje je za własne, z wyłączeniem wcześniej sygnalizowanego zastrzeżenia.  Zdaniem WSA w Warszawie, oceniając przesłankę krótkotrwałości służby na rzecz totalitarnego państwa organ oparł się, co do czasu jej trwania, na informacji z IPN. Jak z niej wynika, skarżący pełnił taką służbę w okresie: od 28 stycznia 1988 r. do 31 lipca 1990 r. czyli 1 rok i 11 miesięcy. W sumie skarżący pracował do dnia 20 stycznia 2016 r., a całkowity okres jego służby wynosił 28 lat, 11 miesięcy i 24 dni.  W toku postępowania skarżący kwestionował prawidłowość zakwalifikowania jego służby jako pełnionej na rzecz totalitarnego państwa, organ zaś oceniając wskazaną przesłankę oparł się wyłącznie na informacji udzielonej w tym zakresie przez IPN. W szczególności do okresu służby na rzecz totalitarnego państwa zaliczono skarżącemu okres odbywania zasadniczej służby wojskowej oraz odbywania nauki w szkole policyjnej - akademii Spraw Wewnętrznych MSW.  W myśl art. 13a ust. 6 ustawy do informacji z IPN nie stosuje się przepisów k.p.a. Taki zapis wyraża jednoznacznie wolę prawodawcy, aby dane stanowisko, zajmowane w toku postępowania, nie mogło być samodzielnie kwestionowane w myśl zasad, przewidzianych w danym Kodeksie. Chodzi więc o tryb instancyjny a następnie możliwość zaskarżenia do sądu.  Jednoznacznie wyrażona wola prawodawcy wyłączenia wskazanych trybów kwestionowania informacji z IPN, nie usprawiedliwia konstatacji, jakoby miałyby być one - wedle jego woli - sui generis aktem ostatecznym i niepodważalnym, kreującym w istotnym zakresie sytuację prawną osób, pobierających świadczenia emerytalne i rentowe, niepodlegającym żadnej kontroli w postępowaniu administracyjnym, a później sądowym. Intencji takiej nie sposób przypisać racjonalnemu prawodawcy, szanującemu konstytucyjne zasady państwa prawnego. Prowadzi to jednoznacznie do konkluzji, że - skoro zamknięto szczególne tryby odrębnego kwestionowania informacji z IPN - legalność danego stanowiska - jego zgodność z prawem - musi być badana w ramach kontroli w związku z wydawaniem orzeczeń, w myśl art. 8a ustawy. Oznacza to, że jeżeli w toku postępowania wyrażona w informacji IPN ocena w kwestii istotnej, jak okres "pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa" jest kwestionowana, rolą organu administracji jest odniesienie się co do meritum sformułowanych zarzutów. Organ może to także uczynić zwróciwszy się wcześniej o dodatkowe wyjaśnienia od instytucji wyspecjalizowanej, jaką jest IPN. Wynika to z zasady swobodnej oceny dowodów oraz ustalenia w postępowaniu administracyjnym prawdy materialnej (art. 7, art. 75 § 1, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.). Zdaniem Sądu, organ niewystarczająco ocenił kwestię krótkotrwałości służby skarżącego, który przepracował mniej niż 10% swojego stażu pracy na rzecz totalitarnego państwa. Organ uznał, że krótkotrwałość może dotyczyć tygodni, najwyżej miesięcy, ale nie odniósł tego twierdzenia do konkretnego przypadku skarżącego, który podkreślał, że niezgodnie ze stanem faktycznym, do ww. okresu zaliczono mu okres zasadniczej służby wojskowej oraz nauki w Wyższej Szkole Oficerskiej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w [...], a następnie w Wyższej Szkole Policji w [...]. W tym zakresie nie można uznać, aby stanowisko organu zostało w ogóle uzasadnione. Skarżący w toku postępowania przywoływał szereg okoliczności, które - jego zdaniem - przemawiają za szczególnym charakterem pełnionej przez niego służby, jak wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych albo interwencji w celu ochrony osób, mienia lub przywrócenia porządku publicznego w sytuacjach, w których istniało zagrożenie życia lub zdrowia, potwierdzona rzetelność w jej trakcie, nagradzanie orderami i odznaczeniami za sposób pełnienia służby, przyznawanie dodatków za pracę (tzw. "wysługę"). Organ administracji odnotował daną argumentację i nie zakwestionował powołanych faktów. Nie ocenił ich jednak w kontekście zakreślonych ustawą przesłanek z art. 8a. Skonstatował jedynie, że nie zachodzą podstawy do zastosowania wyjątku.  Przestając na ogólnym wskazaniu, że dokonania i służba powinny spełniać przesłanki zakreślone w pkt 2 i części wstępnej art. 8a ust. 1 ustawy organ nie odniósł się w ogóle do faktów przywoływanych przez skarżącego. Wzbudziło to uzasadnione wątpliwości Sądu co do kryteriów, jakimi kierował się organ podczas rozpatrywania sprawy skarżącego. Z tych względów Sąd uznał, że zaskarżona decyzja nie poddaje się kontroli sądowej. Nie jest bowiem możliwe samodzielne ustalenie przez Sąd, jakimi kryteriami kierował się organ uznając, że powoływane przez skarżącego okoliczności nie spełniają przesłanek zakreślonych ustawą – np. szczególnego przebiegu służby i zasług skarżącego, posiadanych przez niego orderów i odznaczeń, uzyskanych wysokich ocen pracy itp. Sprawa skarżącego musi być zatem wnikliwie rozważona przez organ administracji, a wyniki tych analiz muszą znaleźć odzwierciedlenie w treści uzasadnienia.  W dniu 26 czerwca 2019 r. skargę kasacyjną od powyższego wyroku 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. I na podstawie art. 174 pkt 1 P.p.s.a. naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, tj.:  1. naruszenie art. 13 a ustawy poprzez przyjęcie, że jednoznacznie wyrażona wola prawodawcy wyłączenia wskazanych trybów kwestionowania informacji z IPN, nie usprawiedliwia konstatacji, jakoby miałyby być one - wedle jego woli - sui generis aktem ostatecznym i niepodważalnym, kreującym w istotnym zakresie sytuację prawną osób, pobierających świadczenia emerytalne i rentowe, niepodlegającym żadnej kontroli w postępowaniu administracyjnym a później sądowym, gdy przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że oceniać treść informacji może jedynie organ orzekający o przyznaniu świadczenia emerytalno - rentowego, tj. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz sąd, a nie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który nie orzeka o świadczeniach emerytalno - rentowych funkcjonariuszy, a jedynie w oparciu o art. 8a ust. 1 ustawy i to na podstawie dokumentów przedłożonych przez Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Instytut Pamięci Narodowej. W związku z tym, jeżeli skarżący w ogóle kwestionuje fakt służby (albo jej przebiegu) dla państwa totalitarnego to powinien podnieść ten zarzut w postępowaniu dotyczącym ustalenia świadczenia emerytalno-rentowego przed ww. organem emerytalnym oraz sądem powszechnym - Sądem Ubezpieczeń Społecznych, rozpatrującym odwołanie od decyzji organu emerytalno-rentowego, a nie w postępowaniu przed Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji;  2. naruszenie art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy poprzez przyjęcie, że organ niewystarczająco ocenił kwestię krótkotrwałości służby skarżącego, który przepracował mniej niż 10% swojego stażu pracy na rzecz totalitarnego państwa, gdy przepis ten powinien być rozumiany w ten sposób, że krótkotrwałość jest tożsama z nietrwałością, przelotnością lub chwilowością, co nawet w przypadku 1 roku i 11 miesięcy w stosunku do 28 lat, 11 miesięcy i 24 dni służby nie daje podstawy do jednoznacznego przyjęcia, że skoro skarżący przepracował mniej niż 10% swojego stażu służby na rzecz państwa totalitarnego to była to służba krótkotrwała.  II. na podstawie art. 174 pkt 2 P.p.s.a. naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na wynik sprawy, tj.:  1. art. 141 § 4 zd. 2 P.p.s.a. w zw. z art. 151 P.p.s.a. poprzez zawarcie we wskazaniach co do dalszego postępowania przez organ przy ponownym rozpatrywaniu sprawy, że o ile w toku postępowania wyrażona w informacji IPN ocena w kwestii istotnej, jak okres "pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa" jest kwestionowana, rolą organu administracji jest odniesienie się co do meritum sformułowanych zarzutów, bez wskazania w jaki sposób organ miałby samodzielnie ustalać, czy stanowisko sformułowane przez instytucję wyspecjalizowaną odpowiada prawu, gdy Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie posiada wobec Instytutu Pamięci Narodowej żadnych władczych środków, aby prowadząc postępowania administracyjne na podstawie art. 8a ust. 1 ustawy (a nie postępowania w sprawach ustalania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych) kwestionować zaświadczenie Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby na rzecz państwa totalitarnego, co w konsekwencji doprowadziło do uchylenia zaskarżonej decyzji, a nie oddalenia skargi.  W odpowiedzi na skargę kasacyjną J.K. wniósł o jej oddalenie, ponieważ zaskarżone orzeczenie jest zgodne z prawem.  Naczelny Sąd Administracyjny zaważył co następuje:  Zgodnie z art. 183 § 1 P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę kasacyjną, związany jest jej granicami. Z urzędu bierze pod rozwagę wyłącznie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie żadna z enumeratywnie wymienionych w art. 183 § 2 P.p.s.a. przesłanek nieważności postępowania nie zachodzi, stąd NSA rozpoznał skargę kasacyjną w jej granicach.  Skarga kasacyjna jest niezasadna.  W skardze kasacyjnej opartej na obu podstawach wskazanych w art.174 pkt 1 i 2 P.p.s.a. zarzucono naruszenie norm procesowych, jak również przepisów prawa materialnego. Jednakże zarzuty, zarówno te natury procesowej, jak i dotyczące norm prawa materialnego, oscylują faktycznie wokół mocy dowodowej sporządzonej na podstawie art. 13a ust. 1 ustawy informacji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu o przebiegu służby na rzecz totalitarnego państwa i jego wpływu na orzeczenie wydane na podstawie art. 8a ustawy.  Na wstępie należy podnieść, że art. 8a ustawy, będący podstawą materialnoprawną zaskarżonej decyzji, stanowi, że 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 w rozumieniu art. 13b tej ustawy (tj. służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach wymienionych enumeratywnie 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.  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.  Wykładnia przesłanek zastosowania art. 8a ustawy 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 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 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 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 uwłaczałby 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 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, 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 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 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. Takie rozumienie przesłanki "szczególnie uzasadnionego przypadku" oznacza, że informacja z IPN, o której mowa w art. 13a ustawy nie stanowi, jak słusznie wskazał to Sąd pierwszej instancji, swego rodzaju niepodważalnego i ostatecznego orzeczenia przesadzającego kwestie związane z pełnieniem służby przez byłego funkcjonariusza na rzecz totalitarnego państwa. W istocie, co wynika z treści art. 13a ust. 1 ustawy taka informacja ma jedynie charakter dokumentu urzędowego potwierdzającego fakt oraz okres służby w wymienionych w art. 13b ustawy instytucjach i formacjach. Powyższa informacja natomiast nie przesądza o tym, czy służba w tym okresie miała charakter realizacji zadań polegających na bezpośrednim zaangażowaniu w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, czy też nie miała takiego charakteru. Informacja sporządzana na podstawie art. 13a ustawy stanowi zatem dokument urzędowy. Zgodnie zaś z brzmieniem art. 76 § 1 i 2 k.p.a., dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania lub inne podmioty w zakresie poruczonych im z mocy prawa lub porozumienia spraw stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Nie wyłącza to jednak możliwości przeprowadzenia dowodu przeciwko treści tych dokumentów - art. 76 § 3 k.p.a. Należy przy tym zauważyć, że Kodeks postępowania administracyjnego nie wprowadza ograniczeń w odniesieniu do środków dowodowych, które organ orzekający może dopuścić w celu obalenia mocy dowodowej dokumentów urzędowych. Domniemanie zgodności z prawdą dokumentu urzędowego może być obalone wszelkimi środkami dowodowymi, jednakże strona, która zaprzecza prawdziwości dokumentu urzędowego, powinna tę okoliczność udowodnić. W razie zaś obalenia domniemania zgodności z prawdą lub domniemania prawdziwości dokumentu urzędowego nie może on być potraktowany jako dowód w sprawie.  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. 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.  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. 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 do okresu całej służby skarżącego można uznać, że spełniona została przesłanka z art. 8a ust 1 pkt 1 ustawy. W tym zakresie WSA w Warszawie słusznie podniósł, że okres 1 roku i 11 miesięcy służby byłego funkcjonariusza w formacji wymienionej w art. 13b ustawy w stosunku do prawie trzydziestu 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 wykazuje, że wskazanie na "narażenie życia i zdrowia", po określeniu w art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy 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 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 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. 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, czemu nie zaprzecza organ, rzetelnie wykonywał zadania i obowiązki po 12 września 1989 r. - wielokrotnie przyznawano mu zwiększony dodatek służbowy do uposażenia, był również odznaczony Brązowym oraz Srebrnym Krzyżem Zasługi, a nadto Brązową i Srebrną 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. | |
|  |  |