Analiza wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego

pod kątem dopuszczalności zastosowania wyłączenia spod działania ustawy represyjnej na podstawie art. 8a ustawy zaopatrzeniowej

Z treści przeanalizowanych wyroków i ich uzasadnień wyłania się jednolita linia orzecznicza Naczelnego Sądu Administracyjnego, której najistotniejsze elementy przedstawiam poniżej.

Z dobrodziejstwa art. 8a mogą skorzystać osoby pobierające:

* emeryturę,
* rentę inwalidzką,
* rentę rodzinną.

Uwagi ogólne sądu

Na wniosek świadczeniobiorcy minister właściwy do spraw wewnętrznych wydaje decyzję o wyłączeniu spod działania ustawy represyjnej bądź odmawia takiego wyłączenia.

Decyzja wydana w ramach uznania administracyjnego podlega kontroli sądu administracyjnego w zakresie nieprzekroczenia granic tego uznania przez ministra poprzez:

- podjęcie przez niego decyzji w sposób arbitralny (niedopuszczalny),

- zastosowanie w sprawie niedozwolonych kryteriów,

- błędną wykładnię dopuszczalnych w sprawie przesłanek.

Art. 8a ustawy zaopatrzeniowej 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.

Sąd podkreślił, 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), *np. (I OSK 1976/19.)*

Ponadto w uzasadnieniu wielu orzeczeń *(np. I OSK 1711/19)* sąd cytuje 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.

Art. 8a

1. Minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze decyzji, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może wyłączyć stosowanie art. 15c *wysokość emerytury osoby pełniącej służbę na rzecz totalitarnego państwa*, art. 22a *wysokość renty inwalidzkiej osoby pełniącej służbę na rzecz totalitarnego państwa* i art. 24a *renta rodzinna po osobie, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa* w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b *ustawowe pojęcie służby na rzecz totalitarnego państwa*, 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.

2. Do osób, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy art. 15 *emerytura funkcjonariusza pozostającego w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r.*, art. 22 *wysokość renty inwalidzkiej* i art. 24 *warunki przyznawania i wysokość renty rodzinnej*.

Wobec powyższego konieczne jest objaśnienie terminów, które w interpretacji Naczelnego Sądu Administracyjnego wyznaczają możliwość skorzystania z dobrodziejstwa art. 8a

I. Szczególnie uzasadnione przypadki.

II. Krótkotrwała służba.

III. Rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków.

IV. Służba na rzecz totalitarnego państwa.

**Ad I. Szczególnie uzasadnione przypadki.**

Jest to przesłanka obejmującą swym zakresem następujące sytuacje (*np. OSK 1976/19)*:

- służba pełniona była krótkotrwale przed dniem 31 lipca 1990 r. i jednocześnie po dniu 12 września 1989 r. zadania i obowiązki wykonywanie były rzetelnie - oba warunki muszą być spełnione łącznie,

- służba pełniona była krótkotrwale przed dniem 31 lipca 1990 r. i jednocześnie po dniu 12 września 1989 r. zadania i obowiązki wykonywanie były w sposób nierzetelny, ale w trakcie służby doszło do tego, że funkcjonariusz narażał swoje życie lub zdrowie, a nawet doszło do uszczerbku na jego życiu lub zdrowiu,

- gdy uprawniony nie spełnia żadnego z w/w warunków ustawy, jednakże, jak wynika to z zasady sprawiedliwości społecznej, przepis powinien mieć zastosowanie, np. w sytuacjach, gdy służba w formacjach wymienionych w art. 13b ustawy nie charakteryzowała się bezpośrednim zaangażowaniem w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, czy też nie miała takiego charakteru, tj. była np. działalnością ograniczającą się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, tj. służbie na rzecz państwa jako takiego, a tym samym nie ma - 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 *(np. I OSK 1895/19),*

*-* gdy uprawniony odszedł ze służby przed dniem 13 września 1989 r. ale jego działania nie miały konotacji pejoratywnych, j. w. *(np. I OSK 2476/19)*.

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. Takie rozumienie przesłanki "szczególnie uzasadnionego przypadku" oznacza, że informacja z IPN, o której mowa w art. 13a ustawy nie stanowi, swego rodzaju niepodważalnego i ostatecznego orzeczenia przesadzającego kwestie związane z pełnieniem służby przez byłego funkcjonariusza na rzecz totalitarnego państwa.

Gdy jednak osoba angażowała się w sposób bezpośrednio ukierunkowany na realizowanie charakterystycznych dla ustroju państwa totalitarnego zadań i funkcji, to wówczas brak podstaw, aby przyjmować, że regulacja art. 8a ust. 1 ustawy powinna jej dotyczyć *(np. I OSK 1711/19)*.

**Ad II. Krótkotrwała służba.**

Pojęcie "krótkotrwałej" służby odnosić należy do niżej wymienionych okresów.

1. 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 *(np. I OSK 2114/19, I OSK 1711/19).*

Podnieść należy, że w trakcie dyskusji nad poprawką ustawową osoby popierające jej wprowadzenie nie precyzowały jednoznacznie, jak rozumieją pojęcie służby "krótkotrwałej". Prezentując poprawkę wskazano: "Wyjaśniam, że (...) 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.

2. Do całego okresu służby funkcjonariusza *(np. I OSK 1895/19).*

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).

3. 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.

4. Nieuprawnione jest ocena spełnienia przesłanki krótkotrwałości w odniesieniu do wszystkich okresów składkowych i nieskładkowych, w tym w szczególności okresu pracy cywilnej i służby wojskowej. Punktem odniesienia dla ustalenia "krótkotrwałości służby przed dniem 31 lipca 1990 r." powinien być cały okres służby pełnionej przez osobę, której dotyczy postępowanie prowadzone na podstawie art. 8a ust. 1 ustawy i na tym tle należy oceniać, czy okres służby tej osoby przed dniem 31 lipca 1990 r. w stosunku do całego okresu służby tej osoby spełnia kryterium "krótkotrwałości". Art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej odnosi się jedynie do okresu służby i to tylko w tych formacjach, do których zastosowanie znajduje ustawa zaopatrzeniowa *(np. I OSK 2553/19).*

**Ad III. Rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków.**

Rzetelnie działanie to działanie takie, które powinno 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  *(np. I Osk 1895/19, )*:

- legitymowanie się nagrodami czy wyróżnieniami dotyczącymi przebiegu służby (chociaż nagrody i wyróżnienia mogą ugruntowywać w przekonaniu o rzetelności wykonywania zadań i obowiązków),

- wykazywanie działania z narażeniem zdrowia i życia (chociaż również takie działania mogą przemawiać za rzetelnością wykonywania zadań i obowiązków).

**Ad. IV. Służba na rzecz totalitarnego państwa.**

1. Informacja o przebiegu służba wystawiana przez IPN, o której mowa w art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej ma wskazywać okresy służby na rzecz totalitarnego państwa. 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. W istocie, taka informacja ma jedynie charakter dokumentu urzędowego potwierdzającego fakt oraz okresy służby w wymienionych w art. 13b ustawy instytucjach i formacjach. Zgodnie zaś z brzmieniem art. 76 § 1 i 2 k.p.a., dokumenty urzędowe sporządzone 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.

W myśl art. 13a ust. 6 ustawy zaopatrzeniowej 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 możliwość odwołania się do wyższej instancji, a następnie do sądu.

Wyłączenie informacji z IPN spod działania k.p.a., nie usprawiedliwia konstatacji, jakoby miałaby być ona 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.), *(np. I OSK 1976/19,* *I OSK 2114/19).*

Sąd *(dot. wyroku WSA II SA/Wa 2268/18 z dnia 12 kwietnia 2019 r.)* nie podziela stanowiska ministra właściwego do spraw wewnętrznych, zgodnie z którym informacja IPN jest wiążąca w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 8a ustawy zaopatrzeniowej. Wskazana informacja jest przygotowywana przez IPN w trybie art. 13a ustawy zaopatrzeniowej na wniosek organu emerytalnego i jego równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby. Oznacza to, że informacja taka sporządzana jest dla potrzeb obliczenia zaopatrzenia emerytalnego przysługującego funkcjonariuszowi, a nie w postępowaniu toczącym się w trybie art. 8a ustawy zaopatrzeniowej. Nie bez znaczenia jest przy tym, że od decyzji ustalającej prawo do zaopatrzenia emerytalnego przysługuje odwołanie według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego (art. 32 ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej). Stanowisko to potwierdza art. 13a ust. 6, który wyłącza stosowanie do tej informacji przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Natomiast w niniejszym postępowaniu, które podlega reżimowi postępowania uregulowanego w Kodeksie postępowania administracyjnego, informacja taka stanowi, zdaniem Sądu, co najwyżej dowód w postaci dokumentu urzędowego, który podlega takiej samej ocenie organu, jak każdy inny prawem dopuszczalny dowód w postępowaniu administracyjnym.

W tym zakresie Sąd przywołał pogląd Trybunału Konstytucyjnego wyrażony w wyroku z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. akt K 36/09, zgodnie z którym informacja o przebiegu służby byłego funkcjonariusza organów bezpieczeństwa PRL, mimo braku możliwości bezpośredniego jej zakwestionowania w postępowaniu przed IPN przez funkcjonariusza, którego informacja dotyczy, podlega, jak każdy inny dowód, badaniu i ocenie przez organ podejmujący decyzję na jego podstawie i w konsekwencji podlega ocenie przez sąd. Powyższe stanowisko, w ocenie Sądu, mimo że wypowiedziane na gruncie poprzedniej ustawy lustracyjnej, pozostaje aktualne również w stanie prawnym uregulowanym w ustawie zaopatrzeniowej.

2. W art. 13b ustawy wskazano, że za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia [...] lipca 1944 r. do dnia [...] lipca 1990 r. w wymienionych enumeratywnie 67 formacjach, jednostkach organizacyjnych lub stanowiskach służbowych.

Służba "na rzecz" państwa nie musi być jednak tożsama ze służbą pełnioną w okresie istnienia tego państwa i w ramach istniejących w tym państwie organów i instytucji. 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.

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

Organ administracji, którego decyzję sąd uchylił, rozpoznając ponownie sprawę, jest związany wykładnią przepisów materialnoprawnych przedstawionych przez sąd na podstawie art. 188 w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c oraz art. 153 P.p.s.a. Organ zobowiązany jest jeszcze raz ustalić okoliczności dotyczące kryterium krótkotrwałości służby, rzetelności służby, a niezależnie od wyników tych ustaleń, zbadać, czy służba 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 czynności i działań jakie podejmowane są w każdym organie, czy instytucji publicznej. W przypadku ustalenia przez organ, że działalność ograniczała się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, tj. służbie na rzecz państwa jako takiego, a tym samym wystąpiły w sprawie "szczególnie uzasadnione przypadki" obalające domniemanie służby charakteryzującej się zindywidualizowanym zaangażowaniem w działalność bezpośrednio właściwą dla państwa totalitarnego, wydanie decyzji o odmowie wyłączenia stosowania art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do tego funkcjonariusza powinno być wykluczone. Opracowano na podstawie wyroków wraz z uzasadnieniami Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach:

I OSK 1424/19, I OSK 1464/19, I OSK 1631/19, I OSK 1654/19, I OSK 1771/19, I OSK 1895/19, I OSK 1924/19, I OSK 1976/19, I OSK 2114/19, I OSK 2247/19 OSK 2476/19, I OSK 2553/19.

 Jolanta Domańska - Paluszak

Analiza będzie sukcesywnie uzupełniana w miarę przeglądu kolejnych pojawiających się wyroków NSA będzie prezentowana w zakładce: [*https://www.seirp.pl/orzeczenia-naczelnego-sadu-administracyjnego*](https://www.seirp.pl/orzeczenia-naczelnego-sadu-administracyjnego)