<http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/i-osk-1711-19/funkcjonariusze_policji_informacja_prasowa_inne/17d46b0.html>

[**I OSK 1711/19 - Wyrok NSA z 2019-12-12**](http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/i-osk-1711-19/funkcjonariusze_policji_informacja_prasowa_inne/17d46b0.html)

*Skarga kasacyjna na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w przedmiocie odmowy wyłączenia stosowania przepisów ustawy*

**Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz Sędziowie: Sędzia NSA Rafał Stasikowski Sędzia del. WSA Maciej Busz (spr.) 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 15 kwietnia 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 3/19 w sprawie ze skargi A. B. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia [...] października 2018 r. nr [...] w przedmiocie odmowy wyłączenia stosowania przepisów ustawy **oddala skargę kasacyjną**

**Uzasadnienie**

I OSK 1711/19

Uzasadnienie

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 15 kwietnia 2019 r. o sygn. II SA/Wa 3/19 po rozpoznaniu sprawy ze skargi A. B.** (dalej jako skarżący) uchylił decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia [...] października 2018 r. nr [...] w przedmiocie odmowy wyłączenia stosowania przepisów oraz poprzedzającą ją decyzję z dnia [...] grudnia 2017 r.

**Powyższy wyrok zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym.**

Decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nr [...] z dnia [...] grudnia 2017 r. odmówiono zastosowania wobec skarżącego art. 15c, art. 22a i art. 24a 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, Służby Celno - Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 708, ze zm., dalej jako ustawa zaopatrzeniowa).

**Minister wskazał, że przesłanki z art. 8a ustawy zaopatrzeniowej muszą być spełnione łącznie. Ustalił, że skarżący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa przez okres 7 lat i 11 miesięcy i 6 dni, czyli około 21% całkowitego okresu służby wynoszącego 33 lata i 8 miesięcy i 3 dni.** Dlatego w jego ocenie nie może być mowy o krótkotrwałości tej służby. Tym samym pierwsza przesłanka z art. 8a nie została spełniona. Ze zgromadzonych dokumentów, obejmujących materiały archiwalne IPN z akt osobowych skarżącego o sygn. [...] , przekazanych pismem z dnia [...].10.2017 r. znak [...] przez Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, nie wynika aby skarżący nierzetelnie wykonywał zadania i obowiązki w okresie pełnienia służby po dniu [...] września 1989 r.

W dniu [...] stycznia 2018 r. w ustawowym terminie, A. B. złożył wniosek do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej ww. decyzją.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z dnia [...] października 2018 r. nr [...] po rozpatrzeniu powyższego wniosku utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

Minister wskazał, że skarżący wnioskiem z dnia [...] lutego 2017 r. wystąpił o zastosowanie wobec niego art. 8a ustawy zaopatrzeniowej. W uzasadnieniu wniosku wskazał, że **w okresie od dnia [...] września 1969 r. do dnia [...] lipca 1990 r. pełnił służbę w Milicji Obywatelskiej w** [...]. Następnie, **po zwolnieniu ze służby, od dnia [...] stycznia 1992 r. do dnia [...] stycznia 2003 r. skarżący był zatrudniony na stanowisku cywilnym w Komendzie Miejskiej Policji w [...].** Rzetelnie i uczciwie wykonywał powierzone mu zadania. Podkreślił, że nie zgadza się ze stwierdzeniem organu nieuznającym jego służby na rzecz państwa totalitarnego jako krótkotrwałej.

Minister wyjaśnił, że na podstawie art. 8a ustawy minister właściwy, do spraw wewnętrznych, w drodze decyzji, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może wyłączyć stosowanie art. 15c, art, 22a i art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b, ze względu na: 1) krótkotrwałą służbę przed dniem [...] lipca 1990 r. oraz 2) rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu [...] września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. Przywołane wyrażenia "krótkotrwała służba", "rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków" oraz "szczególnie uzasadniony przypadek" mają charakter zwrotów świadomie niedookreślonych przez ustawodawcę. Poprzez ich użycie ustawodawca daje organowi stosującemu prawo swobodę, lecz nie dowolność decyzyjną i odsyła do norm pozaprawnych, co ma na celu umożliwienie zastosowania pewnego stopnia elastyczności - uzasadnionej względami słuszności - w interpretacji przepisów prawa, które wymagają indywidualnej wykładni na gruncie okoliczności faktycznych w poszczególnych rozpatrywanych sprawach. W każdej sprawie niezbędna jest indywidualna ocena wystąpienia przesłanek ujętych w art. 8a ustawy, co sprowadza się do możliwości zgodnego z prawem podjęcia w danych okolicznościach faktycznych dwóch odmiennych decyzji w zależności właśnie od tzw. "uznania

**Organ stwierdził, że służba pełniona przez skarżącego przed dniem [...] lipca 1990 r., uznana za służbę na rzecz totalitarnego państwa, nie była pełniona w sposób krótkotrwały.** Prawie 8-letni staż służby, wyklucza możliwość zastosowania w stosunku do skarżącego art. 8a ustawy zaopatrzeniowej. W jego ocenie okres służby na rzecz totalitarnego państwa zarówno w ujęciu bezwzględnym - długości tego okresu, jak i w ujęciu proporcjonalnym - stosunku długości tego okresu do całego okresu służby, nie może być oceniony jako krótkotrwały.

**Skarżący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej od dnia [...] grudnia 1981 r. do dnia [...] listopada 1989 r**. Zatem pozostały do zwolnienia ww. ze służby, tj. do dnia [...] lipca 1990 r., okres nie pozwala na stwierdzenie, aby rzetelnie wykonywał on zadania i obowiązki. Brak jest także jakichkolwiek dowodów, aby służba ta pełniona była z narażeniem zdrowia i życia, o którym mowa w art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej.

Przebieg służby skarżącego nie wskazuje, by została spełniona przesłanka "szczególnie uzasadnionego przypadku" wynikająca z art. 8a ustawy zaopatrzeniowej. Zachodzi on wówczas, gdy strona legitymuje się wybitnymi osiągnięciami w służbie, szczególnie wyróżniającymi ją na tle pozostałych funkcjonariuszy. Uprawnienie z art. 8a ma charakter wyjątkowy i dotyczy wyłącznie osób, w przypadku których "krótkotrwałość" jest niezaprzeczalna, a "rzetelność" służby oczywista, bezdyskusyjna i poparta nadzwyczajnymi osiągnięciami - w szczególności pełniona z narażeniem zdrowia i życia, bowiem tylko wówczas można uznać, że w sprawie zachodzi "szczególnie uzasadniony przypadek".

Zdaniem Ministra brak jest podstaw do uznania, by przebieg służby skarżącego po dniu [...] września 1989 r. można było zakwalifikować jako "szczególnie uzasadniony przypadek".

**Skargę na powyższą decyzję oraz decyzję utrzymaną w mocy do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wywiódł A. B.** zarzucając naruszenie art. 8a ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej i wskazując, że spełnia wszystkie przesłanki do zastosowania wobec niego art. 8a ustawy zaopatrzeniowej.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie** w wyroku z 02.01.2019 r. o sygn. II SA/Wa 3/19 wyjaśnił, że ustawa z 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 przewiduje obniżenie emerytur i rent inwalidzkich wszystkim funkcjonariuszom, którzy pozostawali w służbie przed dniem [...] stycznia 1999 r. i którzy w okresie od dnia [...] lipca 1944 r. do dnia [...] lipca 1990 r. pełnili służbę w wymienionych w ustawie instytucjach i formacjach (tzw. służba na rzecz państwa totalitarnego). Obniżeniu podlegają także renty rodzinne, pobierane po funkcjonariuszach, którzy taką służbę pełnili.

W myśl art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze decyzji, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może wyłączyć stosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b, ze względu na: (1) krótkotrwałą służbę przed dniem [...] lipca 1990 r. oraz (2) rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu [...] września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. Do osób, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy art. 15, art. 22 i art. 24 (ust. 2).

Wskazane przesłanki powinny być spełnione łącznie i jednocześnie uprawdopodobnione. W przytoczonym wyżej przepisie ustawodawca w drodze koniunkcji (przez użycie spójnika "oraz") połączył ze sobą dwa wymogi dla skutecznego ubiegania się o wyłączenie stosowania art. 15c, art. 22a oraz art. 24a ustawy w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b ustawy. Takie rozumienie art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej wynika z wykładni językowej. Zgodnie z jej regułami, czyli regułami języka polskiego (tzw. znaczeniem słownikowym), techniką legislacyjną (por. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej - Dz. U. z 2016 r., poz. 283), logiką formalną (znajdująca zastosowanie do rachunku zdań) oraz utrwaloną praktyką orzeczniczą - użycie spójników: "i", "oraz", lub "łącznie" reprezentuje koniunkcję łączną, czyli taki rodzaj relacji między zdaniami, w których zdania (wyrażenia) poprzedzające i następujące po spójniku muszą być zastosowane kumulatywnie (łącznie).

Decyzje wydawane przez organ na podstawie ww. przepisu mają charakter decyzji uznaniowych, gdyż określone w nim przesłanki nie są jednoznaczne i pozostawiają organowi swobodę dokonania ich oceny, oczywiście na podstawie ustalonego stanu faktycznego sprawy znajdującego potwierdzenie w zebranym materiale dowodowym.

Sądowa kontrola decyzji opartej na uznaniu administracyjnym, jakkolwiek ma ograniczony zakres, to jednak wymaga zbadania, czy organ administracji wybrał prawnie dopuszczalny sposób rozstrzygnięcia sprawy oraz czy wyboru takiego dokonał po ustaleniu i rozważeniu istotnych dla sprawy okoliczności. 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. Przy takim zakresie kontroli obowiązkiem sądu jest sprawdzenie czy organ nie przekroczył granic uznania administracyjnego, a przede wszystkim czy uzasadnił podjęte rozstrzygnięcie wystarczająco zindywidualizowanymi przesłankami (por. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Warszawa 2009, s. 404-405). W sprawach uznania administracyjnego sąd bada zatem, czy decyzja organu nie jest arbitralna (dowolna) lub podjęta przy użyciu niedozwolonych kryteriów.

Uznaniowość w doktrynie i orzecznictwie ujmowana jest jako szczególny rodzaj dyskrecjonalnej kompetencji organu, której granice wyznacza - wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - zasada związania administracji publicznej prawem (por. M. Jaśkowska [w:] System Prawa Administracyjnego. Tom 1. Instytucje prawa administracyjnego, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski i A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 222 i nast.). Stopień dyskrecjonalności działania organu konkretyzują normy prawa materialnego, w tym przypadku art. 8a ust. 1 ustawy zawierający w/w przesłanki oparte na zwrotach niedookreślonych, nieostrych, ocennych. Interpretacja tych zwrotów, a następnie odniesienie się do wskazanych przesłanek oraz ich rozważenie (wyważenie) w uzasadnieniu decyzji jest obligatoryjne.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 grudnia 2008r., sygn. akt I OSK 622/08 (publ. CBOSA), uznanie administracyjne, a więc upoważnienie organu administracji publicznej do dokonania wyboru konsekwencji prawnych stosowanej normy prawa administracyjnego, może być zrealizowane dopiero po dokonaniu jej interpretacji. W przypadku zwrotów nieostrych (niedookreślonych) mamy do czynienia z ich wykładnią i interpretacją oraz oceną stanu faktycznego, do którego ma być odnoszona norma prawna. A zatem w sytuacji, gdy w sprawie występują niedookreślone przesłanki podjęcia decyzji, to uzasadnienie powodów przyjęcia przez organ stosujący prawo danego rozumienia określonego pojęcia musi być bardzo szczegółowe, pełne i przekonujące. Formułowanie ocen w tym zakresie winno być dokonywane po wszechstronnym i wnikliwym rozważeniu całokształtu materiału dowodowego (por. wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. akt I OSK 622/08, publ. CBOSA).

Przepis art. 8a ust. 1 ustawy wymienia dwie przesłanki konieczne do jego zastosowania, które zawierają w sobie pojęcia niedookreślone: "krótkotrwała służba" i "rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków". Wbrew twierdzeniom organu Sąd nie uznał za przesłankę pojęcia "szczególnie uzasadniony przypadek". Zdaniem Sądu szczególnie uzasadniony przypadek występuje wówczas, gdy występuje przypadek "krótkotrwałej służby ...", i "rzetelnego wykonywanie zadań i obowiązków".

Podkreślono, że w wypadku zastosowania przez ustawodawcę w akcie normatywnym zwrotów niedookreślonych, to na organie spoczywa obowiązek interpretacji tych pojęć, a następnie oceny ich wystąpienia na tle okoliczności faktycznych indywidualnej sprawy administracyjnej. Bez zdefiniowania przez organ pojęć niedookreślonych Sąd nie ma możliwości przeanalizowania toku rozumowania organu, który doprowadził go do konkretnych wniosku i dlatego też decyzja taka nie poddaje się kontroli Sądu. W przypadku ustalenia przez organ wystąpienia powyższych przesłanek w danej sprawie, uruchomiona zostaje konstrukcja decyzji uznaniowej, na gruncie której organ może wyłączyć stosowanie przepisów art. 15c, art. 22a i art. 24c ww. ustawy.

Zgodnie z art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. organ w toku postępowania obowiązany jest z urzędu lub na wniosek stron podjąć wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. W tym celu, między innymi, jako dowód organ winien dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem (art. 75 § 1 k.p.a.). Oznacza to, że 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. Wydane w sprawie decyzje nie zostały należycie umotywowane. Uzasadnienia obu decyzji nie spełniają wymogów określonych w art. 107 § 3 w związku z art. 11 k.p.a.

**W uzasadnieniu decyzji z dnia [...] grudnia 2017 r. organ wskazał, że skarżący nie spełnił przesłanki "krótkotrwałości służby"** w rozumieniu art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, bowiem pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa przez okres 7 lat i 11 miesięcy i 6 dni, co stanowi 21% całego okresu służby, który obejmuje 33 lata, 8 miesiące i 3 dni. Organ nie dokonał jednak interpretacji pojęcia "krótkotrwałość służby", a więc nie wiadomo jakimi przesłankami organ się kierował.

**Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania, zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych, rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

Na podstawie art. 174 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm., zwanej dalej p.p.s.a.) zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, tj. naruszenie art. 8 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej poprzez jednoznaczne przyjęcie, że Sąd nie uznaje za przesłankę pojęcia "szczególnie uzasadniony przypadek", Zdaniem Sądu szczególnie uzasadniony przypadek ma miejsce w sytuacji, gdy występuje przypadek "krótkotrwałej służby...'' i "rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków...". Tymczasem przepis ten powinien być rozumiany w ten sposób, że spełnienie tego warunku trzeba postrzegać przez pryzmat całkowitego braku jakichkolwiek faktów mogących stawiać rzetelność służby osoby zainteresowanej pod znakiem zapytania. "Szczególnie uzasadniony przypadek" znalazł się bowiem w ustawie obok dwóch pozostałych przesłanek. Oznacza to, że krótkotrwałość służby na rzecz państwa totalitarnego i rzetelność służby pełnionej po dniu [...] września 1989 r., nawet z narażeniem zdrowia i życia, nie wystarczą do oceny, czy zastosowanie art. 8a ustawy jest zasadne. "Szczególnie uzasadniony przypadek'", w ocenie Ministra zachodzi wówczas, gdy strona - poza spełnieniem dwóch wskazanych wyżej przesłanek formalnych - legitymuje się wybitnymi osiągnięciami w służbie, szczególnie wyróżniającymi ją na tle pozostałych funkcjonariuszy. Uprawnienie z art. 8a ustawy ma charakter wyjątkowy i dotyczy wyłącznie osób, w przypadku których "krótkotrwalość" jest niezaprzeczalna, a "rzetelność" służby bezdyskusyjna i poparta nadzwyczajnymi osiągnięciami, bowiem tylko wówczas można uznać, że w sprawie zachodzi "szczególnie uzasadniony przypadek".

Na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. zaskarżonemu wyrokowi zarzucono także naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na wynik sprawy, tj. art. 141 § 4 zd. 2 p.p.s.a. w zw. z art. 151 p.p.s.a. poprzez zawarcie we wskazaniach dla organu co do dalszego postępowania, że organ nie dokonał interpretacji pojęcia "krótkotrwałość służby", gdy organ dokonał jej interpretacji wskazując, że krótkotrwałość jest tożsama z nietrwałością, przelotnością lub chwilowością, co w konsekwencji doprowadziło do uchylenia zaskarżonej decyzji, a nie oddalenia skargi.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wyjaśniono, że krótkotrwałość musi być każdorazowo oceniana indywidualnie z zastrzeżeniem, że winna być ona rozpatrywana przede wszystkim w ujęciu bezwzględnym, jako długość okresu służby na rzecz totalitarnego państwa. Dodatkowo organ winien ocenić tą przesłankę w aspekcie proporcjonalnym, tj. w porównaniu stosunku służby na rzecz totalitarnego państwa do całości okresu służby byłego funkcjonariusza. Oznacza to, że obok oceny, czy dany okres czasu może być uznany jako "krótkotrwały" w ujęciu ogólnym, powinien on być także oceniony jako stosunek tego czasu do całego okresu służby.

Krótkotrwałość jest pojęciem nieostrym, w zakresie którego trudno określić choćby przybliżoną definicję, jednak oparłszy się na wykładni językowej krótkotrwałość jest tożsama z nietrwałością, przelotnością lub chwilowością.

Pierwszeństwo wykładni językowej jest powszechnie akceptowane w orzecznictwie i piśmiennictwie (np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie o sygn. akt II CSK 518/14).

Tym samym krótkotrwałość wedle powyższej wykładni powinna być rozumiana jako czasookres obejmujący tygodnie, w ostateczności miesiące. W ocenie Ministra okres liczony w szerszym zakresie nie może być uznany za krótkotrwały, bowiem nie sposób scharakteryzować go jako odpowiadający powyższej wykładni językowej.

Tymczasem w zaskarżonym wyroku stwierdzono, że organ nie dokonał interpretacji pojęcia "krótkotrwałość służby", gdy w uchylonych decyzjach organ dokonał w sposób wskazany powyżej interpretacji pojęcia "krótkotrwałość służby".

Analizując drugą przesłankę wskazano, że zwrot "szczególnie z narażeniem zdrowia i życia" traktować należy jako główny czynnik wpływający na ocenę wartości rzetelnej służby funkcjonariusza. Przy czym warunek "narażenia 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 ważne jest, aby zagrożenie nie było normalnym następstwem służby, czy też nie miało charakteru hipotetycznego, ale było rzeczywiste, dowiedzione i miało charakter wyjątkowy.

Podsumowując, zadaniem organu jest stwierdzenie, czy w świetle zgromadzonego materiału dowodowego ww. przesłanki można uznać za spełnione, oraz ustalenie, czy zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek.

Odnosząc się do przesłanki szczególnie uzasadnionego przypadku, uzasadniającego wyłączenie stosowania przepisów ogólnych, to jest art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy, wskazano, że w ocenie Ministra spełnienie tego warunku trzeba postrzegać przez pryzmat całkowitego braku jakichkolwiek faktów mogących stawiać rzetelność służby osoby zainteresowanej pod znakiem zapytania. Prawidłowość powyższego wywodu wynika z faktu, 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 [...] września 1989 r" nawet z narażeniem zdrowia i życia, nie wystarczą do oceny, czy zastosowanie art. 8a ustawy zaopatrzeniowej jest zasadne.

"Szczególnie uzasadniony przypadek" w ocenie Ministra zachodzi wówczas, gdy strona - poza spełnieniem dwóch wskazanych wyżej przesłanek formalnych - legitymuje się wybitnymi osiągnięciami w służbie, szczególnie wyróżniającymi ją na tle pozostałych funkcjonariuszy. Jak wynika z powyższego, uprawnienie z art. 8a ustawy ma charakter wyjątkowy i dotyczy wyłącznie osób, w przypadku których "krótkotrwałość" jest niezaprzeczalna, a "rzetelność" służby oczywista, bezdyskusyjna i poparta nadzwyczajnymi osiągnięciami, bowiem tylko wówczas można uznać, że w sprawie zachodzi "szczególnie uzasadniony przypadek''.

Tymczasem w zaskarżonym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie uznał za przesłankę pojęcia "szczególnie uzasadniony przypadek". Zdaniem Sądu ze szczególnie uzasadnionym przypadkiem mamy do czynienia w sytuacji, gdy występuje przypadek "krótkotrwałej służby..." i "rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków...".

1. **B. pismem z [...].06.2019r. wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej.**

**Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje**

Skarga kasacyjna okazała się niezasadna.

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t.Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm., zwanej dalej "p.p.s.a."), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc jednak z urzędu pod rozwagę jedynie wymienione w § 2 tego przepisu przesłanki nieważności postępowania sądowego. Oznacza to, że kontrola instancyjna orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego sprawowana jest w ramach zakreślonych przez podstawy kasacyjne, wskazane i uzasadnione w skardze kasacyjnej. Strona wnosząca ten środek odwoławczy, zarzucając naruszenie konkretnych przepisów prawa w określonej formie, sama wyznacza obszar kontroli kasacyjnej (tak wyrok NSA z dnia 4 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 792/18, LEX nr 2635998). Czyni tak nie tylko poprzez przywołanie poszczególnych przepisów, ale i określenie, na czym polegało ich naruszenie. Oznacza to, że Sąd nie jest uprawniony do samodzielnej konkretyzacji zarzutów skargi kasacyjnej, a jedynie upoważniony jest do oceny zaskarżonego orzeczenia wyłącznie w granicach przedstawionych we wniesionej skardze kasacyjnej.

W świetle art. 174 p.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,

2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Skład orzekający w niniejszej sprawie nie znalazł argumentów przemawiających za stwierdzeniem nieważności postępowania. Nie znalazł także w granicach skargi kasacyjnej przesłanek uzasadniających uchylenie zaskarżonego wyroku.

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 niewłaściwie uznał, że stan faktyczny przyjęty w sprawie odpowiada stanowi faktycznemu określonemu w hipotezie normy prawnej. 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.

W sytuacji, kiedy skarga kasacyjna zarzuca naruszenie prawa materialnego oraz naruszenie przepisów postępowania, co do zasady, w pierwszej kolejności rozpoznaniu podlegają zarzuty naruszenia przepisów postępowania (por. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2012 r., II GSK 819/11, LEX nr 1217424; wyrok NSA z dnia 26 marca 2010 r., II FSK 1842/08, LEX nr 596025; wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2014 r., II GSK 402/13, LEX nr 1488113). Dopiero bowiem po przesądzeniu, że stan faktyczny przyjęty przez sąd w zaskarżonym wyroku jest prawidłowy, albo nie został dostatecznie podważony, można przejść do skontrolowania procesu subsumcji danego stanu faktycznego pod zastosowany przez sąd pierwszej instancji przepis prawa materialnego. Podkreślić przy tym trzeba, że dla uznania za usprawiedliwioną podstawę kasacyjną z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. nie wystarcza samo wskazanie naruszenia przepisów postępowania, ale nadto wymagane jest, aby skarżący wykazał, że następstwa stwierdzonych wadliwości postępowania były tego rodzaju lub skali, iż kształtowały one lub współkształtowały treść kwestionowanego w sprawie orzeczenia (por. wyrok NSA z dnia 5 maja 2004 r., FSK 6/04, LEX nr 129933; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2014 r., II GSK 1868/12, LEX nr 1495116). Dla poprawności zarzutu sformułowanego w ramach drugiej podstawy kasacyjnej konieczne jest wskazanie przepisów procedury sądowoadministracyjnej naruszonych przez sąd w powiązaniu z właściwymi przepisami regulującymi postępowanie przed organami. Ocena skuteczności zarzutów naruszenia przepisów postępowania uzależniona jest zatem od wyszczególnienia przez wnoszącego skargę kasacyjną naruszonych - jego zdaniem - przepisów postępowania sądowego, które mogły być i były stosowane przez Sąd I instancji w procesie orzekania, jak i przepisów postępowania administracyjnego, których sposób zastosowania był badany przez Sąd I instancji.

**Rozpoznając skargę kasacyjną w tak zakreślonych granicach stwierdzić należy, że nie ma ona usprawiedliwionych podstaw.**

Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest **wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2019 r. o sygn. II SA/Wa 3/19 uchylający decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia [...] października 2018 r. nr [...] w przedmiocie odmowy wyłączenia stosowania przepisów. oraz poprzedzającą ją decyzję Ministra z dnia [...] grudnia 2017 r.**

W rozpoznawanej sprawie zarzuty skargi kasacyjnej obejmują zarówno naruszenie przepisów postępowania, jak i przepisów prawa materialnego.

W skardze kasacyjnej zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 141 § 4 zd. 2 p.p.s.a. w zw. z art. 151 p.p.s.a. poprzez zawarcie we wskazaniach dla organu co do dalszego postępowania, że organ nie dokonał interpretacji pojęcia "krótkotrwałość służby", podczas gdy organ dokonał interpretacji tego pojęcia wskazując, że krótkotrwałość jest tożsama z nietrwałością, przelotnością lub chwilowością, co w konsekwencji doprowadziło do uchylenia zaskarżonej decyzji.

Tak więc w niniejszej sprawie istota zarzutu naruszenia przepisów postępowania koncentruje się wyłącznie na kwestiach dotyczących sformułowania przez Sąd I instancji wskazań co do dalszego postępowania, a więc okoliczności wtórnej wobec samego rozstrzygnięcia. Tym samym w pierwszej kolejności rozpoznaniu musiały podlegać pozostałe zarzuty skargi kasacyjnej, tj. zarzuty naruszenia prawa materialnego w postaci art. 8a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy. Odniesienie się do tych zarzutów wymaga poczynienia uwag natury ogólniejszej w zakresie wykładni przepisów ustawy zaopatrzeniowej.

Zgodnie z art. 8a ust. 1 ustawy, minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze decyzji, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może wyłączyć stosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b, ze względu na:

1) krótkotrwałą służbę przed dniem [...] lipca 1990 r. oraz

2) rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu [...] września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. Do osób, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy art. 15, art. 22 i art. 24 (ust. 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.

Wykładnia przesłanek zastosowania art. 8a ustawy zaopatrzeniowej jest niezwykle trudna, ponieważ w trakcie prac legislacyjnych ustawodawca nie pozostawił nawet skrawka informacji jak on rozumie ten przepis. Przedłożony Sejmowi przez rząd projekt noweli nie zawierał propozycji wprowadzenia do ustawy zaopatrzeniowej art. 8a. W obszernym uzasadnieniu do ustawy nie odniesiono się do niego. Artykuł 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 z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...); 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 umożliwiały one obywatelom ochronę słusznie nabytych praw lub uwzględniania przepadków, w których odebranie pewnych przywilejów byłoby uznane za oczywistą niesprawiedliwość. 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 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.**

Treść art. 8a ustawy wskazuje, że 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 przypadkach". Oznacza to, że "szczególnie uzasadniony przypadek" stanowi jedną przesłankę obejmująca 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 w trakcie wykonywania zadań do uszczerbku na jego życiu lub zdrowiu.

W art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej zakodowane zostały przynajmniej trzy normy prawne. W świetle treści tego przepisu stanowiącego, że "Minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze decyzji, (...), może wyłączyć stosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b, (...)" nie jest problematyczne odkodowanie normy wskazującej na formę działania ministra właściwego do spraw wewnętrznych, tj. normy przewidującej formę decyzji administracyjnej dla rozstrzygania spraw na podstawie art. 8a ust. 1 ustawy. Wniosek taki oparty na wykładni językowej art. 8a ust. 1 ustawy znajduje również potwierdzenie w jego wykładni systemowej i celowościowej na tle m.in. art. 11 tej ustawy (o czym mowa w dalszej części uzasadnienia) i przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawodawca bowiem powierzył organowi administracji publicznej, jakim jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, rozstrzyganie konkretnych spraw indywidualnych podmiotów stojących na zewnątrz administracji publicznej, czyli "osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b ustawy", w sposób władczy i jednostronny, w oparciu o mającą bezwzględnie obowiązujący charakter normę materialnego prawa administracyjnego, tj. rozstrzyganie spraw indywidualnych w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. Oznacza to, że nawet w sytuacji braku wyraźnego wyartykułowania wymogu wydania decyzji administracyjnej, sprawa i tak podlegałaby rozpoznaniu w tej właśnie formie na podstawie art. 104 § 1 k.p.a. Jak wynika z niżej przeprowadzonej analizy treści art. 8a ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej, celem ustawodawcy było przy tym indywidualizowanie rozstrzygnięć w kwestii "wyłączenia stosowania art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b".

Obok normy określającej formę działania, w art. 8a ust. 1 ustawy została również zakodowana norma kompetencyjna, zgodnie z którą minister właściwy do spraw wewnętrznych "może wyłączyć" stosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b ustawy. Treść tej normy wskazuje, że w kompetencję został wyposażony organ administracji publicznej i kompetencja ta stanowi upoważnienie dla ministra do działania w ramach uznania. Oznacza to, że działając w warunkach wyznaczonych normatywną podstawą materialnoprawną minister na ostatnim etapie stosowania normy materialnoprawnej jest upoważniony do wyboru jednego z dwóch ustawowo dopuszczalnych rozstrzygnięć sprawy, która ze względu na charakter normy materialnoprawnej stanowiącej jej podstawę (o czym w dalszej części uzasadnienia), ma charakter sprawy administracyjnej. Wybór ten polega bądź na wyłączeniu stosowania art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy zaopatrzeniowej w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b ustawy bądź na odmowie wyłączenia stosowania art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b ustawy.

Sam fakt wyposażenia organu w kompetencję uznaniową nie upoważnia jednak automatycznie do twierdzenia, że zarówno działanie, jak i podjęte w jego wyniku rozstrzygnięcie w ramach uznania, z tego tylko względu, że ma charakter dyskrecjonalny, opiera się na podstawie materialnoprawnej, którą należy traktować jako zawierającą unormowania wyjątkowe i tym samym podlegającej wykładni zwężającej. Dla oceny, czy określona regulacja prawna stanowi wyjątek od ogólnych zasad, konieczna jest każdorazowa kompleksowa analiza tej właśnie regulacji.

W tym celu należy zwrócić uwagę na trzecią normę zakodowaną w art. 8a ust. 1 ustawy, tj. na normę materialnoprawną, stanowiącą podstawę rozstrzygnięcia podejmowanego w ramach kompetencji do wyłączenia stosowania art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b ustawy.

Z treści art. 8a ust. 1 ustawy wynika, że organ może orzec o "wyłączeniu stosowania" art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy, "w szczególnie uzasadnionych przypadkach, (...), ze względu na: 1) krótkotrwałą służbę przed dniem [...] lipca 1990 r. oraz 2) rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu [...] września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia".

Zgodnie z przyjętą w doktrynie prawa administracyjnego definicją, normy materialnoprawne określają treść praw lub obowiązków, tj. sposób zachowania się swoich adresatów, przy czym są nimi przede wszystkim podmioty pozostające na zewnątrz w stosunku do znajdujących się w strukturze organów państwa podmiotów wyposażonych we władcze kompetencje. Ponadto są to normy, które określają również interes prawny lub obowiązek jednostki, który następnie w wyniku postępowania przekształca się w prawo lub obowiązek w sensie podmiotowym i materialnym (zob. A. Chełmoński: Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki, AUW No. 167, Przegląd Prawa i Administracji II, Wrocław 1972, s. 72). Normy materialnoprawne mogą kształtować prawa lub obowiązki ich adresatów bezpośrednio, albo też wymagać dla swojej konkretyzacji odpowiedniego działania organu administracji publicznej (bądź innego organu działającego w imieniu Państwa) - w tym drugim wypadku adresatem danej normy jest również, ale w innym sensie, organ administrujący (zob. J. Zimmermann: Prawo administracyjne, Kraków 2018, s. 89).

Wynikająca z art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej norma materialnoprawna, stanowiąca podstawę kształtowania przez organ administracji publicznej, w ramach przyznanych mu władczych kompetencji, sfery prawnej podmiotu stojącego na zewnątrz administracji, zgodnie z którą przedmiotem analizy organu są "szczególnie uzasadnione przypadki" jako kryterium objęcia adresata działań organu reżimem prawnym bezpośrednio determinującym prawa i obowiązki tego adresata, spełnia wskazane wyżej wymogi uznania tej normy za bezwzględnie obowiązującą normę materialną prawa administracyjnego.

Przed dokładniejszą analizą treści normy materialnoprawnej zakodowanej w art. 8a ust. 1 ustawy, istotna jest odpowiedź na pytanie, w jakiej relacji norma ta, która pozwala w szczególnie uzasadnionych przypadkach, wyłączyć stosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b ustawy, pozostaje do zasad ustalania świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego określonych w ustawie i jaka jest relacja pomiędzy zasadami określonymi w art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy a zasadami określonymi w art. 15, art. 22 i art. 24 ustawy.

W poszukiwaniu odpowiedzi na powyższe pytania należy mieć na uwadze, że ustawowe zasady określania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego kształtują w stosunku do funkcjonariuszy objętych regulacją ustawy zaopatrzeniowej zakres gwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji RP publicznego prawa podmiotowego każdego obywatela do zabezpieczenia społecznego. **Normy zawarte w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej potwierdzają na poziomie ustawowym publiczne prawa podmiotowe osób tam wskazanych, tj. funkcjonariuszy, do zaopatrzenia emerytalnego z tytułu wysługi lat lub w razie całkowitej niezdolności do służby, a członków ich rodzin - w razie śmierci żywiciela, wskazując w swej treści, że osobom tym zaopatrzenie to "przysługuje z budżetu państwa, na zasadach określonych w ustawie".** Należy więc przyjąć, że z chwilą spełnienia ustawowych przesłanek, osoby, wymienione w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy, uzyskują roszczenie do państwa polskiego o przyznanie świadczeń wymienionych w ustawie w ich wysokości również określonej ustawowo.

"Zasady określone w ustawie" dotyczące ustalania wysokości świadczeń ustawodawca zróżnicował według rozmaitych kryteriów. Z perspektywy treści art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej istotne jest ustalenie relacji pomiędzy zasadami ustalania wysokości świadczeń określonymi w art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy, a zasadami ustalania wysokości świadczeń określonymi w art. 15, art. 22 i art. 24 tej ustawy, skoro do tych dwóch grup zasad ustalania wysokości świadczeń ustawodawca odwołuje się w treści art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej.

**Już samo literalne odczytanie konst**rukcji, jaką posłużył się ustawodawca w treści art. 8a ust. 1 ustawy może prowadzić do wniosku, że zasady ustalania wysokości świadczeń wynikające z art. 15c, art. 22a i art. 24a **ustawy stanowią wyjątek od ogólnych zasad ustalania wysokości świadczeń** wynikających z art. 15, art. 22 i art. 24, skoro w przypadku zasad określonych w art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy, w stosunku do osób wskazanych w tych przepisach, ustawodawca przewidując w art. 8a ust. 1 ustawy dopuszczalność wyłączenia ich stosowania, wskazał jednocześnie, że konsekwencją wyłączenia jest odpowiednie stosowanie przepisów art. 15, art. 22 i art. 24 ustawy (art. 8a ust. 2 ustawy). Zasady ustalania wysokości świadczeń określone w art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy przedstawiają się zatem jako zasady powiązane z zasadami określonymi w art. 15, art. 22 i art. 24 ustawy w ten sposób, że zasady wynikające z art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy wyłączają zasady wynikające z art. 15, art. 22 i art. 24 ustawy warunkowo, tj. o ile nie nastąpi "powrót" do zasad wynikających z art. 15, art. 22 i art. 24 ustawy poprzez zastosowanie unormowań z art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej.

Wniosek powyższy uzyskuje wzmocnienie w spostrzeżeniu, że zarówno zasady ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego określone w art. 15, art. 22 i art. 24 ustawy, jak i zasady ustalania wysokości tych świadczeń określone w art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy w stosunku do osób wskazanych w tych przepisach, dotyczą tego samego okresu służby, tj. okresu służby przed dniem [...] stycznia 1999 r. Przy tym zasady określone w art. 15, art. 22 i art. 24 ustawy są określone normami chronologicznie wcześniejszymi w stosunku do norm wynikających z art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy, które zostały dodane do zasad określonych w art. 15, art. 22 i art. 24 ustawy dopiero ustawą z dnia [...] 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 (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270), zmieniającą ustawę zaopatrzeniową z dniem 1 stycznia 2017 r. Dodatkowo zasady ustalania wysokości świadczeń na podstawie art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy dotyczą tej samej rodzajowo grupy podmiotów, tj. funkcjonariuszy objętych regulacją ustawy zaopatrzeniowej jedynie z zawężeniem dokonanym według aksjologicznego kryterium do "osób, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa", o której mowa w art. 13b ustawy. Uprawnione jest zatem przyjęcie, że w art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy zaopatrzeniowej zostały zawarte unormowania szczególne, mające charakter wyjątkowy na tle i w stosunku do unormowań określonych w art. 15, art. 22 i art. 24 ustawy. Brak również jakichkolwiek racjonalnych podstaw do przyjęcia, że zmieniając ustawę zaopatrzeniową z dniem 1 stycznia 2017 r. ustawodawca przyjął, że od tego dnia zasady ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy to przede wszystkim i co do zasady, zasady ustalania wysokości tych świadczeń dla "osób, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa", a zasady zaopatrzenia emerytalnego pozostałych funkcjonariuszy mają charakter dodatkowy i wyjątkowy.

Przewidziana ustawowo w art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej dopuszczalność wyłączenia stosowania art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy skutkująca objęciem osób, o których mowa w tych przepisach, unormowaniami zawartymi w art. 15, art. 22 i art. 24 ustawy, stanowi zatem - w przypadku zastosowania art. 8a ust. 1 ustawy - podstawę "powrotu" do ogólnych zasad ustalania wysokości świadczeń za okres pozostawania w służbie przed dniem [...] stycznia 1999 r.

Oznacza to, że norma materialnoprawna zakodowana w art. 8a ust. 1 ustawy dotyczy funkcjonariuszy znajdujących się w wyjątkowej sytuacji prawnej określanej przez ustawodawcę jako "służba na rzecz totalitarnego państwa" i stanowi podstawę do wyłączenia wobec tych funkcjonariuszy - w sytuacjach określonych ustawowo - restrykcyjnych unormowań określających zakres publicznego prawa podmiotowego do zaopatrzenia społecznego, a rozważana na tym tle kompetencja ministra właściwego do spraw wewnętrznych określona w art. 8a ust. 1 ustawy stanowi upoważnienie dla tego organu do podjęcia działania skutkującego objęciem osób wskazanych w tym przepisie, czyli osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b ustawy, tj. "służbę na rzecz totalitarnego państwa", unormowaniami dotyczącymi okresu służby przed dniem [...] stycznia 1999 r. na zasadach ogólnych.

Dotychczasowe rozważania prowadzą zatem do wniosku, że kompetencja ministra właściwego do spraw wewnętrznych określona w art. 8a ust. 1 ustawy, stanowi dany temu organowi ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. zmieniającą ustawę zaopatrzeniową, instrument eliminowania w oparciu o normę materialnoprawną zakodowaną w tym przepisie, wprowadzonych tą samą ustawą zmieniającą, ustawowych wyjątków w sposobie ustalania wysokości świadczeń. Wniosek ten w określonym zakresie determinuje zarówno wykładnię normy materialnoprawnej zakodowanej w art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, jak i sposób korzystania z uznania, o jakim mowa w tym przepisie. Należy jednak podkreślić, że wszystkie w/w normy zakodowane w art. 8a ust. 1 ustawy - kompetencyjna, materialnoprawna i określająca formę działania, potwierdzają, że mamy w tym przypadku do czynienia z indywidualną sprawą administracyjną "wyłączenia stosowania art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b". Uwzględniając dodatkowo treść art. 11 ustawy, zgodnie z którym "W sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji", nie ulega wątpliwości, że sprawa ta, w braku uregulowań szczególnych, podlega rozpoznaniu w administracyjnym toku instancji administracyjnych w formie decyzji administracyjnej podlegającej następnie kontroli sądów administracyjnych (por. postanowienie NSA z dnia 21 grudnia 2009 r., I OSK 652/09, Lex nr 582486 dotyczące unormowania zawartego w art. 8 ust. 2a ustawy).

Stwierdzenie indywidualnego charakteru sprawy administracyjnej "wyłączenia stosowania art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b" jest kolejną okolicznością, która determinuje zarówno wykładnię normy materialnoprawnej zakodowanej w art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, jak i sposób działania organu w ramach przyznanych kompetencji, tj. obliguje we wskazanym wyżej zakresie do kierowania się zasadami ogólnymi k.p.a. mającymi zastosowanie w sprawie, w tym zwłaszcza zasadami wyważania interesów indywidualnych i interesu publicznego (art. 7 k.p.a.) oraz zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (art. 8 ust. 1 k.p.a.).

Przechodząc na tle powyższych ustaleń do wykładni normy materialnoprawnej zakodowanej w art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę, że norma ta została w powyższym przepisie zakodowana przy użyciu pojęć nieostrych, takich jak: "szczególnie uzasadnione przypadki", "krótkotrwała służba", "rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków". Przy tym w przypadku takiego pojęcia jak "krótkotrwała służba", stopień nieostrości jest tak znaczny, że czyni to pojęcie w istocie pojęciem nieczytelnym. Ponadto ustawodawca posłużył się w procesie kodowania normy zdefiniowanym ustawowo zwrotem "osoby pełniącej służbę, o której mowa w art. 13b ustawy", który jak to wykazuje niżej przeprowadzona analiza - wbrew założeniom wynikającym z zasad techniki legislacyjnej, a leżącym u podstaw posługiwania się definicjami ustawowymi - sam wymaga złożonych procesów interpretacyjnych. Tym bardziej więc w procesie wykładni pojęć użytych w art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej wyznaczających treść normy materialnoprawnej, w tym również w zakresie określania ich wzajemnej relacji, jako wyznacznika treści tej normy, nie można pomijać wyżej dokonanych ustaleń, zgodnie z którymi kompetencje organu do stosowania tej normy stanowią dany organowi przez ustawodawcę instrument rozstrzygania spraw indywidualnych i eliminowania ustawowych wyjątków w sposobie ustalania wysokości świadczeń.

Treść art. 8a ust. 1 ustawy wskazuje, że norma materialnoprawna zawarta w tym przepisie dotyczy "osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b". Konieczne jest więc ustalenie zarówno treści tego pojęcia na tle unormowań ustawy zaopatrzeniowej, jak i charakteru regulacji prawnych do niego się odnoszących.

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

**Z powyższej definicji ustawowej wynika, że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby jako "służby na rzecz totalitarnego państwa" są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby. Definicja ta, jak wynika z pozostałych, analizowanych niżej, unormowań ustawy zaopatrzeniowej, nie jest jednak ukierunkowana na objęcie restrykcyjnymi unormowaniami ustawy zaopatrzeniowej tych funkcjonariuszy, którzy wprawdzie pełnili służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji, jednakże ich działalności nie można ocenić pejoratywnie z punktu widzenia aksjologii demokratycznego państwa prawnego i chronionych przez to państwo praw słusznie nabytych do zaopatrzenia społecznego.** **Definicja ustawowa "służby na rzecz totalitarnego państwa"** przedstawia się jako kryterium wyjściowe w analizie sytuacji prawnej indywidualnych funkcjonariuszy mające w istocie konstrukcję wzruszalnego ustawowego domniemania o aksjologicznej podstawie obejmowania wszystkich funkcjonariuszy pełniących służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji, restrykcyjnymi unormowaniami w zakresie ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego.

Wniosek powyższy znajduje uzasadnienie w tych unormowaniach ustawy zaopatrzeniowej, które wprost przewidują w określonych sytuacjach wyłączenie restrykcyjnych unormowań w zakresie ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego wobec funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji będąc przez to funkcjonariuszami pełniącymi "służbę na rzecz totalitarnego państwa". Unormowania te zawarte zostały w art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a ust. 4 i 6 oraz w art. 8a ust. 1 ustawy.

Z treści art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a ust. 4 i 6 ustawy zaopatrzeniowej wynika, że ustalenie emerytury, renty inwalidzkiej i renty rodzinnej w sposób wskazany w art. 15c ust. 1, art. 22a ust. 1 i art. 24a ust. 1, nie następuje wobec wskazanych w tych przepisach osób, jeżeli osoby te udowodnią, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęły współpracę i czynnie wspierały osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Chodzi przy tym właśnie o osoby, "które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa, o których mowa w art. 13b, i która pozostawały w służbie przed dniem [...] stycznia 1999 r." przy przyjęciu, że "za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia [...] lipca 1944 r. do dnia [...] lipca 1990 r." w wymienionych w ustawowym katalogu cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach. Ustawodawca w treści art. 15 ust. 6 (i odsyłających do treści tego przepisu regulacjach art. 22a ust. 6 i art. 24a ust. 6) ustawy wyraźnie rozróżnia charakter działalności w ramach służby odbywanej w warunkach państwa totalitarnego od formalnego kryterium "okresu służby na rzecz państwa totalitarnego" stanowiąc wprost, że restrykcyjnych unormowań zawartych w przepisach ustawy zaopatrzeniowej "nie stosuje się, jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach, udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. (...) W przypadku, o którym mowa w ust. 5, środkiem dowodowym może być zarówno informacja, o której mowa w art. 13a ust. 1, jak i inne dowody, w szczególności wyrok skazujący, choćby nieprawomocny, za działalność polegającą na podjęciu, bez wiedzy przełożonych, czynnej współpracy z osobami lub organizacjami działającymi na rzecz niepodległości Państwa Polskiego w okresie służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b".

**Oznacza to, że sam ustawodawca przyjmuje, że legalna definicja "służby na rzecz totalitarnego państwa" ma w istocie konstrukcję wzruszalnego ustawowego domniemania**, według którego osoby pełniące służbę odpowiadającą kryteriom zawartym w art. 13b w związku z art. 13c ustawy zaopatrzeniowej, tj. pełniące służbę w określonym czasie w ramach określonych stosunków służbowych, nie podlegają ogólnym regulacjom art. 15, art. 22 i art. 24 ustawy, skoro wyraźnie przewidział, że również w stosunku do osób, które pełniły "służbę na rzecz totalitarnego państwa" w rozumieniu art. 13b w związku z art. 13c ustawy zaopatrzeniowej, lecz działały w opozycji do zadań i funkcji ustrojowych państwa tego rodzaju, restrykcyjne unormowania art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy **mogą nie mieć zastosowania.**

Wykładnię powyższą wzmacnia treść art. 13a ust. 4 ustawy, zgodnie z którą **sporządzana przez Instytut Pamięci Narodowej - Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu informacja o przebiegu służby "na rzecz totalitarnego państwa" zawiera zarówno dane istotne z punktu widzenia legalnej definicji "służby na rzecz totalitarnego państwa", tj. wskazanie okresów służby na rzecz totalitarnego państwa, o których mowa w art. 13b, jak i inne dane, tj. informację** "czy z dokumentów zgromadzonych w archiwach Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wynika, że funkcjonariusz w tym okresie, bez wiedzy przełożonych, podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego", a zatem informację dotyczącą nie tylko "okresu służby na rzecz państwa totalitarnego", lecz również dotykającą charakteru działalności w ramach służby odbywanej w warunkach państwa totalitarnego, tj. kwestii bezpośredniego angażowania się w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, co - w przypadku angażowania się w działalność nie korespondującą z zadaniami i funkcjami państwa totalitarnego - z mocy samego prawa wyłącza stosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b ustawy (art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5, art. 24a ust. 4).

Nie jest zatem wystarczające dla stosowania restrykcyjnych unormowań ustawy zaopatrzeniowej - co mogłaby sugerować bezrefleksyjna, wyłącznie językowa wykładnia art. 13b w związku z art. 13c ustawy zaopatrzeniowej nie uwzględniająca pozostałych jej unormowań - poprzestanie wyłącznie na ustaleniu "okresów służby na rzecz totalitarnego państwa", lecz konieczne staje się również odkodowanie pełnej treści pojęcia "służby na rzecz totalitarnego państwa" znajdującej oparcie w przepisach tej ustawy odczytywanych w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami wyznaczającymi standardy demokratycznego państwa prawnego.

**Pamiętać także należy, że w istocie ustawa zaopatrzeniowa znalazła zastosowanie wobec osób, które przeszły w 1990 r. weryfikację i podjęły służbę w służbach mundurowych państwa demokratycznego przyczyniając się do jego sukcesów.** Pozytywnie mogli przejść weryfikację tylko tacy funkcjonariuszy, co do których postawy moralnej nie było wątpliwości, że ich dotychczasowa służba nie wychodziła poza ramy nie do przyjęcia w demokratycznej Polsce. Oznacza to, że Rzeczpospolita Polska uznała, iż ich dotychczasowa służba nie nosi znamion wskazujących na popełnienie w okresie Polski Ludowej czynów niegodnych.

**Pojęcie "państwa totalitarnego"** ma z punktu widzenia aksjologii demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) jednoznacznie pejoratywne znaczenie, co oznacza, że charakter taki ma również "służba na rzecz" takiego państwa. "Służba kogoś na czyjąś rzecz" ma charakter zindywidualizowany, odznaczający się osobistym zaangażowaniem i oznacza działalność bezpośrednio ukierunkowaną "na korzyść", "na potrzeby" podmiotu, któremu się służy, co w przypadku służby "na rzecz" państwa o określonym profilu ustrojowym oznacza zindywidualizowane zaangażowanie się w działalność bezpośrednio ukierunkowaną na realizowanie przez to państwo jego ustrojowo zdeterminowanych zadań i funkcji. **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.**

Unormowania art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a ust. 4 i 6 ustawy w sposób wyraźny akcentują taką aktywność funkcjonariuszy "z okresu totalitarnego państwa", która pozostawała w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji państwa totalitarnego i stanowią podstawę - na warunkach wskazanych w tych unormowaniach - wyłączenia restrykcyjnych regulacji art. 15c ust. 1, art. 22a ust. 1 i art. 24a ust. 1 tej ustawy właśnie wobec osób, wymienionych w art. 13b w związku z art. 13c ustawy, których aktywność pozostawała w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji państwa totalitarnego. Udowodnienie tego rodzaju aktywności powoduje więc, że osoba, której sytuacja ze względu na okres i miejsce pełnionej służby nadal mieści się w zakresie ustawowej definicji "służby na rzecz totalitarnego państwa" traktowana jest przez ustawodawcę jako osoba, względem której nie znajdują aksjologicznego uzasadnienia restrykcyjne unormowania wprowadzające odstępstwa od ogólnych zasad ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego.

Skoro tego rodzaju restrykcyjne unormowania znajdują uzasadnienie aksjologiczne wobec osób, które angażowały się w sposób bezpośrednio ukierunkowany na realizowanie charakterystycznych dla ustroju państwa totalitarnego jego zadań i funkcji, niezależnie od krytycznej oceny techniki legislacyjnej operującymi swojego rodzaju domniemaniem tego typu aktywności wszystkich funkcjonariuszy, to **brak racjonalnych podstaw do przyjęcia, aby unormowania te znajdowały uzasadnienie aksjologiczne wobec osób, których aktywność w przeszłości ograniczała 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 państwa totalitarnego.** Unormowania art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a ust. 4 i 6 ustawy zaopatrzeniowej nie obejmują sytuacji takich właśnie osób, wymienionych w art. 13b w związku z art. 13c ustawy**, których aktywność ograniczała się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, tj. służbie na rzecz państwa jako takiego.**

**Okoliczność tę należy brać pod uwagę w procesie odkodowywania treści art. 8a ust. 1 ustawy,** tj. drugiego z unormowań ustawy zaopatrzeniowej wprost przewidującego w określonych sytuacjach wyłączenie restrykcyjnych unormowań w zakresie ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego, tj. art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy, wobec funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji będąc przez to funkcjonariuszami pełniącymi z punktu wiedzenia kryteriów czasu i miejsca "służbę na rzecz totalitarnego państwa". Brak uzasadnionych podstaw, aby przyjmować, że regulacja art. 8a ust. 1 ustawy powtarza unormowania zawarte w art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a ust. 4 i 6 tej ustawy i obejmuje sytuacje pozostające w zakresie art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a ust. 4 i 6 ustawy. Brak też jakichkolwiek podstaw, aby przyjmować, że regulacja art. 8a ust. 1 ustawy powinna dotyczyć osób, które angażowały się w sposób bezpośrednio ukierunkowany na realizowanie charakterystycznych dla ustroju państwa totalitarnego jego zadań i funkcji. Z aksjologicznego punktu widzenia uzasadnione jest natomiast przyjęcie, że regulacja art. 8a ust. 1 ustawy ma zastosowanie do pozostałej - w stosunku do dwóch wyżej wymienionych - grupy osób, tj. osób, których aktywność ograniczała się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, tj. służbie na rzecz państwa jako takiego, a jedynie wykonywanej w okresie i aparacie organizacyjnym "państwa totalitarnego".

Systemowa wykładnia przepisów ustawy zaopatrzeniowej potwierdza prezentowane wyżej stanowisko, zgodnie z którym zawarta w art. 13b w związku z art. 13c ustawy zaopatrzeniowej definicja ustawowa "służby na rzecz totalitarnego państwa" przedstawia się jako kryterium wyjściowe w analizie sytuacji prawnej indywidualnych funkcjonariuszy mające w istocie konstrukcję wzruszalnego ustawowego domniemania o aksjologicznej podstawie obejmowania wszystkich funkcjonariuszy pełniących służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji, restrykcyjnymi unormowaniami w zakresie ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego.

**Rezultaty wykładni systemowej ustawy zaopatrzeniowej w omawianym zakresie znajdują również uzasadnienie na tle wykładni celowościowej przepisów tej ustawy.** Przyjęcie bowiem, że zawarte w art. 13b w związku z art. 13c ustawy określenie: "służba na rzecz totalitarnego państwa" odwołujące się wyłącznie do ram czasowych i miejsc pełnienia służby miałoby być kryterium przesądzającym, że według ustawy sam fakt pełnienia służby w określonym czasie i miejscu bez względu na to, czy służba ta charakteryzowała się bezpośrednim zaangażowaniem w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, czy też ograniczała się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, tj. służbie na rzecz państwa jako takiego, czy też pozostawała w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji państwa totalitarnego, stanowi podstawę do stosowania restrykcyjnych unormowań zawartych w art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do wszystkich osób pełniących w określonym czasie służbę w ramach określonych stosunków służbowych, jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawnego, chronionych przez to państwo wartości i realizowanych przez nie celów. W tym z punktu widzenia korespondującej z tymi standardami, wartościami i celami zasady równości wobec prawa, zgodnie z którą prawo w imię równości powinno indywidualizować sytuację obywateli ze względu na pewne cechy istotne, a więc relewantne (zob. E. Olejniczak-Szałowska, Zasada legalności, zasada równości wobec prawa i zasada sprawiedliwości społecznej, w: M. Stahl (red.): Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 129), a nie wprowadzać odpowiedzialności zbiorowej. **Także posługiwanie się przez ustawodawcę konstrukcją domniemania prawnego opartego na założeniu odpowiedzialności zbiorowej budzi co najmniej wątpliwości co do zgodności tego rodzaju konstrukcji ze standardami demokratycznego państwa prawnego, w ramach których ciężar dowodu okoliczności uzasadniających ingerencję w sferę praw obywateli, w tym ciężar dowodu, że prawa te zostały nabyte niesłusznie, spoczywa na "ingerującym", tj. na organach państwa, a nie na adresacie tego rodzaju działań.**

W świetle powyższego unormowanie zawarte w art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej należy wykładać jako dany przez ustawodawcę organowi administracji publicznej instrument służący wszechstronnemu zbadaniu sprawy określonego funkcjonariusza w celu zweryfikowania, **czy funkcjonariusz ten objęty ustawowym domniemaniem "służby na rzecz totalitarnego państwa" jest w istocie osobą, której wysokość świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego powinna być ustalana na podstawie restrykcyjnych przepisów** znajdujących aksjologiczne uzasadnienie wyłącznie do tych osób, które angażowały się w sposób bezpośrednio ukierunkowany na realizowanie charakterystycznych dla ustroju państwa totalitarnego jego zadań i funkcji i których prawa - z tego właśnie względu - zostały nabyte niesłusznie z perspektywy aksjologii demokratycznego państwa prawnego.

Należy przy tym dodatkowo podkreślić, że unormowanie zawarte w treści art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, w odróżnieniu od regulacji art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6 oraz art. 24a ust. 4 i 6 tej ustawy, stanowi podstawę - o czym była wyżej mowa - do wyłączania restrykcyjnych unormowań ustawy w drodze indywidualnego aktu administracyjnego, tj. decyzji administracyjnej rozstrzygającej konkretną sprawę indywidualnego podmiotu. Okoliczność ta ugruntowuje "indywidualistyczną" wykładnię art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, potwierdzając w konsekwencji stanowisko, że istota zakodowanych w tym przepisie norm koncentruje się na potrzebie badania konkretnych spraw określonych indywidualnych osób ze świadomością, że restrykcyjne ustawowe domniemanie "służby na rzecz totalitarnego państwa" zrównuje - w zakresie statusu istotnego z punktu widzenia zaopatrzenia emerytalnego - osoby, które bezpośrednio angażowały się w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, a zatem takie, których postawa z dzisiejszej perspektywy aksjologicznej jest oceniana negatywnie, z takimi osobami, których aktywność wprawdzie nie pozostawała w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji państwa totalitarnego, jednakże ograniczała się wyłącznie do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, tj. służbie na rzecz państwa jako takiego, a tym samym nie ma konotacji pejoratywnych.

Dokonana wyżej wykładnia przesłanki "osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b", do jakiej odsyła art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, determinuje również wykładnię określonej w tym przepisie przesłanki "szczególnie uzasadnionych przypadków". Należy przyjąć, że przesłanka ta obejmując sytuacje pozostające w związku ze służbą wykonywaną w okresie "służby na rzecz totalitarnego państwa", tj. w granicach wyznaczonych treścią art. 13b w związku z art. 13c ustawy, jest zrealizowana wtedy, gdy postawy osoby objętej zakresem art. 13b w związku z art. 13c ustawy nie można ocenić pejoratywnie z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawa, tj. gdy działalność takiej osoby nie charakteryzowała się zindywidualizowanym zaangażowaniem w działalność bezpośrednio ukierunkowaną na realizowanie ustrojowo zdeterminowanych zadań i funkcji właściwych państwu totalitarnemu, a była aktywnością ograniczającą się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, tj. służbie na rzecz państwa jako takiego, co w konsekwencji przesądza o braku uzasadnionych podstaw wyłączania w stosunku do tej osoby ogólnych zasad ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego.

Wykładnię istotnego i zasadniczego znaczenia przesłanki "szczególnie uzasadnionych przypadków" wzmacnia sposób użycia przez ustawodawcę zwrotu: "szczególnie uzasadnione przypadki" w treści zdania zawartego w art. 8a ust. 1 ustawy. Mowa tu o "szczególnie uzasadnionych przypadkach, (...) ze względu na: 1) krótkotrwałą służbę przed dniem [...] lipca 1990 r. oraz 2) rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu [...] września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia".

W języku polskim zwrot "ze względu na" oznacza "z przyczyn, powodów, okoliczności skłaniających do takiego, a nie innego działania" (zob. B. Dunaj (red.): Słownik współczesnego języka polskiego, tom 2, Warszawa 1999, s. 589). Wśród synonimów zwrotu "ze względu na" można wskazać takie zwroty, jak m.in.: "biorąc pod uwagę", "mając na uwadze", "odnosząc się", "w nawiązaniu", "w związku", "z uwagi na", "zważywszy na". Użyty w art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej zwrot "ze względu na" ukierunkowuje zatem na pewne istotne okoliczności mogące mieć znaczenie dla ustalenia zaistnienia "szczególnie uzasadnionych przypadków", którymi to okolicznościami są - w rozumieniu ustawy - krótkotrwała służba przed dniem [...] lipca 1990 r. oraz rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu [...] września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia.

**W istocie zatem ustawodawca nie wskazał trzech odrębnych przesłanek określających treść normy materialnoprawnej podlegającej zastosowaniu, lecz jedną przesłankę "szczególnie uzasadnionych przypadków", którą należy rozważać z uwzględnieniem kryteriów 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.**

W kontekście omówionej wyżej istoty unormowania zawartego w art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, oraz biorąc pod uwagę, że:

- po pierwsze, ustawodawca w treści tego przepisu nie ograniczył się do wskazania kryteriów "krótkotrwała służba przed dniem [...] lipca 1990 r." oraz "rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu [...] września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia", lecz kryteria te powiązał z przesłanką "szczególnie uzasadnionych przypadków", a zatem wyraźnie wyodrębnił przesłankę "szczególnie uzasadnionych przypadków", co w konsekwencji nie daje podstaw do przyjmowania, że 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",

- po drugie, "krótkotrwała służba przed dniem [...] lipca 1990 r." oraz "rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu [...] września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia" nie stanowią oddzielnych samoistnych przesłanek, ponieważ poprzez zwrot "ze względu na" dookreślają one treść "szczególnie uzasadnionych przypadków", ułatwiając obalenie domniemania służby charakteryzującej się zindywidualizowanym zaangażowaniem w działalność bezpośrednio ukierunkowaną na realizowanie ustrojowo zdeterminowanych zadań i funkcji właściwych państwu totalitarnemu,

- a także po trzecie kryteria te nie stanowią przykładowego wskazania "szczególnie uzasadnionych przypadków" (ustawodawca nie posłużył się określeniem "w szczególności", które jest stosowane w sytuacji wskazywania przez ustawodawcę niewyczerpującego katalogu przesłanek), co oznacza, że treść tych kryteriów należy oceniać przez pryzmat treści "szczególnie uzasadnionych przypadków", a nie traktować jako kryteria, których spełnienie oznacza automatycznie i zawsze zaistnienie przesłanki "szczególnie uzasadnionych przypadków", należy przyjąć, że:

- jednoczesne (ustawodawca użył w art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej spójnika "oraz" między punktami 1 i 2 w art. 8a ust. 1) spełnienie kryteriów "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" jest istotnym argumentem służącym obaleniu domniemania służby charakteryzującej się zindywidualizowanym zaangażowaniem w działalność bezpośrednio ukierunkowaną na realizowanie ustrojowo zdeterminowanych zadań i funkcji właściwych państwu totalitarnemu, i tym samym może uprawniać do przyjęcia, że spełniona została przesłanka "szczególnie uzasadnionych przypadków", chyba że w realiach konkretnej sprawy zostanie wykazane, że mimo spełnienia powyższych kryteriów, funkcjonariusz był zaangażowany w działalność bezpośrednio ukierunkowaną na realizowanie ustrojowo zdeterminowanych zadań i funkcji właściwych państwu totalitarnemu, a zatem brak podstaw, aby przy przyjęciu "szczególnie uzasadnionych przypadków" wyłączać w stosunku do niego unormowania ustawowe odbierające mu prawo niesłusznie nabyte,

- brak spełnienia któregoś z kryteriów wskazanych w punktach 1 i 2 art. 8a ust. 1 ustawy nie wyłącza automatycznie spełnienia przesłanki "szczególnie uzasadnionych przypadków", lecz wymaga zbadania, czy służba określonej osoby, mimo że nie była "krótkotrwałą służbą przed dniem [...] lipca 1990 r." bądź nie charakteryzowała się "rzetelnym wykonywaniem zadań i obowiązków po dniu [...] września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia", była służbą charakteryzującą 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. W tym drugim przypadku dopuszczalne jest przyjęcie, że 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.

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 [...] o której mowa w art. 13a ustawy nie stanowi 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 zaangażowaniem w realizację zadań i funkcji państwa totalitarnego, czy też nie miała takiego charakteru**. Zgodnie 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 [...] 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 [...] 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). **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.** 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. **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 w stosunku do okresu całej służby skarżącego można uznać, że spełniona została przesłanka z art. 8a ust 1 pkt 1 ustawy.

Należy przyjąć, że o ile przymiotnik "krótki" w podstawowym znaczeniu oznacza "mający małą długość (w stosunku do typowej) zwykłej długości czegoś", to bliskoznaczny przymiotnik "krótkotrwały" rozumiany jako "trwający krótko, szybko przemijający" (zob. B. Dunaj (red.): Słownik współczesnego języka polskiego, Warszawa 1999, tom 1, s. 431) akcentuje pewną trwałość w krótkim czasie, gdzie "krótkość" powinna być oceniana na tle "zwykłej długości czegoś". Skoro postępowanie prowadzone na podstawie art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej dotyczy indywidualnej sprawy administracyjnej, to konieczność uwzględniania indywidualnej sytuacji określonego funkcjonariusza sprawia, że **punktem odniesienia dla ustalenia "krótkotrwałości służby przed dniem [...] 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 [...] lipca 1990 r. w stosunku do całego okresu służby tej osoby spełnia kryterium "krótkotrwałości". Jako pewna wskazówka interpretacyjna może w tym zakresie służyć treść art. 13c pkt 1 ustawy. Skoro, zgodnie z tą regulacją, służby, która rozpoczęła się po raz pierwszy nie wcześniej niż w dniu [...] września 1989 r. ustawodawca w ogóle nie uznaje za służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b, to można przyjąć, że służba nie spełniająca wymogu "rozpoczęcia się po raz pierwszy nie wcześniej niż w dniu [...] września 1989 r.", będąc jednak służbą w okresie "totalitarnego państwa" obejmującą okres około [...] miesięcy (tj. długość okresu wyznaczonego datami [...] września 1989 r. i [...] lipca 1990 r.) **będzie służbą krótkotrwałą**. **Nie oznacza** to jednak, że również służba wyrażana w latach nie będzie mogła być w realiach indywidualnej sprawy uznana za służbę krótkotrwałą.

Z kolei w odniesieniu do kryterium "rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu [...] 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 innymi słowy 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 [...] 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.**

Dodatkowo i uzupełniająco należy podkreślić, że przedstawiona wyżej wykładnia normy materialnoprawnej zakodowanej w art. 8a ust. 1 ustawy odnoszona do dokonywanych w realiach konkretnej sprawy ustaleń w zakresie stanu faktycznego, w tym również w zakresie jego oceny, niewątpliwie determinuje proces subsumcji tej normy w określonym stanie faktycznym, co nie przesądza jednak automatycznie o treści rozstrzygnięcia, skoro następuje ono w ramach uznania administracyjnego. Granice tego uznania są oczywiste. Jak była o tym wyżej mowa, Minister działając w warunkach wyznaczonych normatywną podstawą materialnoprawną jest upoważniony na ostatnim etapie stosowania normy materialnoprawnej do wyboru jednego z dwóch ustawowo dopuszczalnych rozstrzygnięć sprawy, tj. do wyłączenia stosowania art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b w związku z art. 13c ustawy bądź do odmowy wyłączenia stosowania art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b w związku z art. 13c tej ustawy. **Posłużenie się przez ustawodawcę konstrukcją uznania administracyjnego,** tj. konstrukcją upoważniającą do dyskrecjonalnego wyboru rozstrzygnięcia w sytuacji prawnej, w której funkcjonariuszowi przysługuje - zdeterminowane normami materialnoprawnymi - roszczenie o świadczenie z zaopatrzenia społecznego albo według ogólnych zasad ustalania wysokości świadczeń przewidzianych w ustawie zaopatrzeniowej albo według zasad opartych o unormowania restrykcyjne, jest niezrozumiałe. Wyrażone w art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji RP upoważnienie dla ustawodawcy do określania "zakresu i formy zabezpieczenia społecznego" nie stanowi upoważnienia do dyskrecjonalnego wyłączania bądź osłabiania publicznego prawa podmiotowego obywateli do zabezpieczenia społecznego zadeklarowanego w powyższym przepisie Konstytucji RP, przez organy administracji publicznej, a do tego sprowadza się wprowadzenie kompetencji uznaniowych ministra właściwego do spraw wewnętrznych w wyborze podstaw materialnoprawnych kształtujących zakres publicznego prawa podmiotowego konkretnego funkcjonariusza do zaopatrzenia społecznego. Kompetencje administracyjne - zgodnie z ugruntowanym i trafnym poglądem doktryny i orzecznictwa - podlegają jednak wyłącznie wykładni językowej.

O ile jednak granice uznania administracyjnego określone w art. 8a ust. 1 ustawy są oczywiste, to nie są oczywiste kryteria dokonywania tego wyboru. Kryteriów takich nie wyrażają wprost unormowania ustawy zaopatrzeniowej, chociaż należy przyjąć, że w przypadku ustalenia przez organ, że działalność określonego funkcjonariusza w okresie państwa totalitarnego była działalnością ograniczającą 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 ukierunkowaną na realizowanie ustrojowo zdeterminowanych zadań i funkcji właściwych państwu totalitarnemu, wydanie decyzji o odmowie wyłączenia stosowania art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do tego funkcjonariusza jest w istocie wykluczone, a teoretyczna możliwość wydania - nawet w przypadkach absolutnie wyjątkowych i szczegółowo omówionych w uzasadnieniu - decyzji odmownej, byłaby zanegowaniem konstytucyjnego publicznego prawa podmiotowego funkcjonariusza do zaopatrzenia społecznego w wysokości określonej w oparciu o materialnoprawne zasady określone w ustawie zaopatrzeniowej.

Niezależnie od powyższego, należy podkreślić, że kierując się konstytucyjnymi dyrektywami poszanowania wolności i sprawiedliwości (z preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika, że obejmuje ona prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości. **A wśród nich prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 i 2)), realizacji dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP) oraz urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2), obowiązkiem organu jest - po przeprowadzeniu postępowania w sprawie i stwierdzeniu**, że w stosunku do określonej osoby **zaistniała ustawowa przesłanka wyłączenia** stosowania art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy, tj. przesłanka "szczególnie uzasadnionych przypadków" - każdorazowe wykazanie w tej sytuacji kryteriów przyjętego rozstrzygnięcia, **w tym zwłaszcza kryteriów, którymi organ kierował się odmawiając wyłączenia stosowania** art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b ustawy. **Kryteriów wyboru konsekwencji dostarczają również zasady ogólne k.p.a.,** w tym zwłaszcza zasada wyważania interesów: indywidualnego i publicznego, wyrażona w art. 7 k.p.a. Rozstrzygnięcie podejmowane w granicach upoważnienia do uznania nie może być rozstrzygnięciem dowolnym, którego argumentacja sprowadzałaby się do stwierdzenia, że skoro organ "może, to nie musi". W konsekwencji sądowa kontrola decyzji opartej na uznaniu administracyjnym polega na zbadaniu, czy organ administracji dokonał prawidłowej wykładni stosowanej normy prawnej, czy wybrał prawnie dopuszczalny sposób rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej zgodnie z celem danej ustawy, oraz czy wyboru takiego dokonał po ustaleniu i rozważeniu istotnych dla sprawy okoliczności.

**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**. Przy takim zakresie kontroli obowiązkiem sądu jest sprawdzenie nie tylko tego czy organ nie przekroczył granic uznania administracyjnego, lecz również tego czy w granicach upoważnienia ustawowego zrealizował swoje kompetencje uznaniowe w sposób odpowiadający standardom demokratycznego państwa prawnego, w tym czy realizując te kompetencje respektował konstytucyjne publiczne prawo podmiotowe obywateli do zaopatrzenia społecznego w wysokości określonej w oparciu o materialnoprawne zasady, tj. czy rozstrzygnięcie nie ma charakteru arbitralnego, bądź dowolnego.

Przechodząc na grunt kontrolowanej sprawy należy wskazać, że na tle wyżej przedstawionej wykładni art. 8a ust. 1 ustawy podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia prawa materialnego nie mogły odnieść skutku.

Skarżący kasacyjnie zarzucił naruszenie prawa materialnego poprzez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie. Tych dwóch postaci naruszenia prawa materialnego nie można utożsamiać, co nie oznacza, że pewnych sytuacjach postaci te nie pozostają ze sobą w ścisłym związku.

Zarzut naruszenia art. 8a ustawy należy uznać za nieuzasadniony. Wprawdzie w świetle przedstawionej wyżej wykładni zasadny jest zarzut zawarty w petitum skargi kasacyjnej, że Sąd I instancji wadliwie przyjął, że nie jest przesłanką określoną w art. 8 ust. 1 ustawy pojęcie "szczególnie uzasadniony przypadek", jednak w świetle tejże wykładni i analizy materiału dowodowego Naczelny Sąd Administracyjny doszedł do wniosku, że pomimo tej wadliwości i częściowo błędnego uzasadnienia zaskarżony wyrok odpowiada prawu.

**Organ w uzasadnieniu skargi kasacyjnej nietrafnie zarzucił, że służbą krótkotrwałą w rozumieniu art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy jest czasokres obejmujący jedynie tygodnie, w ostateczności miesiące, a dłuższy czasokres nie może być uznany za krótkotrwały.**

W odniesieniu do powyższego zarzutu wskazać przede wszystkim należy, że dokonując wykładni art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, tj. ustawowego kryterium "krótkotrwałej służby przed dniem [...] lipca 1990 r.", **Sąd I instancji słusznie stwierdził, że organ w zaskarżonej decyzji nie dokonał rzetelnej i pełnej interpretacji pojęcia krótkotrwała służba w rezultacie czego nie wiadomo jakimi przesłankami organ się kierował.** Nie jest bowiem wyczerpującym jedynie stwierdzenie, że krótkotrwałość jest tożsama z nietrwałością, przelotnością i chwilowością i to bez analizy w realiach konkretnego stanu faktycznego.

Zarówno organ II instancji, jak i organ skarżący kasacyjnie podnosząc, że krótkotrwałość służby przed dniem [...] lipca 1990 r. w rozumieniu art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy powinna być rozumiana w ten sposób, że **krótkotrwałość jest tożsama z nietrwałością**, **przelotnością lub chwilowością** **nie wyjaśniają w pełni rozumienia normy** wynikającej z art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy. **Stanowisko wyrażone** w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, **według którego "krótkotrwałość winna być rozumiana jako czasokres, obejmujący tygodnie, w ostateczności miesiące" nie zostało w żaden przekonujący sposób uargumentowane.** Zwłaszcza nie wykazano, że okres służby w szerszym zakresie niż tygodnie lub miesiące nie może być, zgodnie ze słownikowymi synonimami krótkotrwałości, "niedługi, niestały, przejściowy, szybki" w realiach niniejszej sprawy.

Ze skargi kasacyjnej jedynie na zasadzie a contrario można wywnioskować, że organ skarżący kasacyjnie **upatruje wadliwej wykładni** art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy w przyjęciu, że służba w wymiarze 7 lat, 11 miesięcy i 6 dni (czyli 21% całkowitego okresu służby wnoszącego 33 lata,8 miesięcy i 3 dni) na rzecz państwa totalitarnego była służbą krótkotrwałą w rozumieniu art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy.

Jak wspomniano, w skardze kasacyjnej podniesiono zarzut niewłaściwego zastosowania prawa materialnego i zarzut błędnej wykładni prawa materialnego. Nawet przyjmując w drodze rekonstrukcji tego zarzutu dokonywanej na tle uzasadnienia skargi kasacyjnej, że jest to w istocie zarzut ściśle i bezpośrednio odnoszący się do błędnej wykładni prawa materialnego jako podstawy niewłaściwego zastosowania tego prawa i jako taki podlega merytorycznemu rozpoznaniu, to **brak jest podstaw do uwzględnienia tego zarzutu**.

Strona skarżąca kasacyjnie kwestionując bowiem ocenę, że w realiach niniejszej sprawy służba w wymiarze 7 lat, 11 miesięcy i 6 dni "na rzecz państwa totalitarnego" była służbą krótkotrwałą w rozumieniu art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, nie wykazuje jakichkolwiek kryteriów tej oceny, które powinien uwzględnić Sąd I instancji, który jednoznacznie zarzucił w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że **brak zdefiniowania pojęć niedookreślonych pozbawia Sąd możliwości przeanalizowania toku rozumowania organu, który doprowadził go do konkretnego wniosku i w rezultacie uniemożliwia dokonanie kontroli przez Sąd.**

W sprawie nie budzi wątpliwości, że **decyzje wydawane na podstawie art.8a ustawy posiadają charakter fakultatywny i podejmowane są w ramach uznania administracyjnego.** Należy podkreślić, że w przypadku uznania administracyjnego uzasadnienie wydanej decyzji powinno być szczególnie staranne oraz dogłębnie i jednoznacznie wyjaśniać przesłanki wydania decyzji o takiej, a nie innej treści. W przypadku decyzji uznaniowych jeszcze większą wagę, niż w przypadku decyzji nie mających charakteru uznaniowego, ma prawidłowe przeprowadzenie postępowania administracyjnego, a w szczególności pełne i precyzyjne ustalenie stanu faktycznego.

W kontrolowanym przypadku w zaskarżonej decyzji zabrakło wyżej wskazanej szczególnej staranności. Trafnie zauważył Sąd I instancji, że **organ nie przeprowadził wykładni krótkotrwałości służby.** Wskazał jedynie, że skarżący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa przez okres 7 lat i 11 miesięcy i 6 dni, co stanowi 21% całego okresu służby, który obejmuje 33 lata, 8 miesiące i 3 dni. **Brakuje wyjaśnienia i toku rozumowania organu w odniesieniu do pojęcia krótkotrwałości służby.** W tym przypadku należałoby wyjaśnić, od jakiej ewentualnie liczby procentowej organ uznaje służbę za krótkotrwałą, skoro 21 % to czas służby, który nie nosi w ocenie organu cech krótkotrwałości. **Krótkotrwałość musi być każdorazowo oceniana indywidualnie**. Jako krótkotrwała może być rozumiana służba, której czas trwania w porównaniu do całego okresu służby nie był długi, trwał w porównaniu do tego okresu krótko. 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.**

Nieskuteczny był także podniesiony w skardze kasacyjnej drugi zarzut naruszenia prawa materialnego. W ramach tego zarzutu organ skarżący kasacyjnie upatruje błędnej wykładni art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy w jednoznacznym przyjęciu, że ustawodawca nie wymaga w art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy, aby przez rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu [...] września 1989 r. rozumieć wyłącznie przypadek pełnienia służby z narażaniem zdrowia i życia. W ocenie organu prawidłowa wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że przesłanka narażenia zdrowia i życia musi wystąpić, a dopiero, gdy zostanie ustalone jej istnienie można badać ewentualne inne przesłanki rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu [...] września 1989 r. W ocenie skarżącego kasacyjnie zwrot "szczególnie z narażeniem życia i zdrowia" należy traktować jako główny czynnik wpływający na ocenę wartości rzetelnej służby funkcjonariusza. Przy czym warunek ten odnosi się do kwalifikacji narażenia rozumianej jako stwierdzenie zagrożenia innego niż normalne następstwo pełnienia służby przy założeniu, ze w jej istotę wpisane jest ryzyko narażenia życia i zdrowia.

Wykładnia art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy została już dokonana przez Naczelny Sąd Administracyjny w niniejszym uzasadnieniu. Należy jedynie uwypuklić, że **zwrot "w szczególności" jednoznacznie wskazuje na to, iż przesłanka narażenia życia i zdrowia zawiera się w przesłance rzetelnego pełnienia służby.** Wystąpienie w danym przypadku narażenia życia i zdrowia w sposób oczywisty wzmacnia przesłanki pozwalające na przyjęcie rzetelnego pełnienia służby, lecz nie stanowi samoistnej przesłanki. Hipotetycznie możliwa jest np. sytuacja, że dany funkcjonariusz narażał podczas służby swe zdrowie lub życie, a jednocześnie służbę pełnił niestarannie, dopuszczał się uchybień służbowych itp. W takiej sytuacji nie można przyjąć automatycznie rzetelności pełnienia służby, lecz należałoby dokonać wnikliwej oceny i porównania narażenia zdrowia i życia z niestarannym pełnieniem służby i dopiero po wyważeniu obu tych racji przyjąć rzetelność bądź nierzetelność pełnienia służby.

Tak więc pogląd podniesiony w skardze kasacyjnej organu, iż przesłanka z art. 8a ust. 1 pkt 2 jest spełniona, gdy funkcjonariusz pełnił służbę z narażeniem życia lub zdrowia jest niezasadny. Tak samo brak owego narażenia nie wyklucza możliwości przyjęcia rzetelnego pełnienia służby. Podkreślić bowiem należy, że użyte ww. przepisie **sformułowanie "w szczególności" jest jedynie podkreśleniem, iż jednym rodzajów rzetelnego wykonywania zadań, jest ich wykonywanie z narażeniem zdrowia lub życia.** Zgodnie bowiem z literalnym brzmieniem zwrot "w szczególności" podkreśla tylko pewną wyjątkową (czyli właśnie szczególną) okoliczność, nie zamykając jednak katalogu sytuacji do których się odnosi.

**Podzielając ocenę WSA w Warszawie w zakresie wadliwości uzasadnień decyzji wydanych przez organy obu instancji należy także wskazać, że organy w uzasadnieniach swych decyzji nie dokonały jakiejkolwiek analizy przebiegu służby skarżącego**. Nie dokonano analizy np. jak była oceniana służba skarżącego i czy otrzymał podczas jej trwania jakieś nagrody, nagany. **Tymczasem z akt sprawy wynika, że skarżący otrzymał** z Ministerstwa Obrony Narodowej w 1995 r. srebrny medal za zasługi dla obronności kraju. W 2009 r. został powołany na przewodniczącego Komisji Socjalnej dla osób uprawnionych do policyjnego zaopatrzenia emerytalnego. Ponadto był w składzie komisji dyscyplinarnej dla KWP w [...], KMP w [...] i KMP w [...]. Brak jest w uzasadnieniach decyzji jakiejkolwiek oceny przebiegu jego służby, jego osiągnięć i zasług i ich wpływu na przesłankę rzetelności pełnienia służby.

Nie mógł osiągnąć skutku zarzut naruszenia prawa procesowego, tj. art. 141 § 4 zd. 2 w zw. z art. 151 p.p.s.a., poprzez zawarcie we wskazaniach co do dalszego postępowania przy ponownym rozpoznaniu sprawy, że organ nie dokonał interpretacji pojęcia "krótkotrwałość służby". Treść powyższego zarzutu wskazuje, że organ skarżący kasacyjnie w istocie w ramach tego zarzutu kwestionuje wskazania nakazujące w toku dalszego postępowania uwzględnienie wyrażonej przez Sąd oceny prawnej.

**Sąd I instancji trafnie wskazał, że w kontrolowanej sprawie uzasadnienia obu decyzji nie zostały należycie umotywowane. W szczególności organy prawidłowo nie zdefiniowały pojęć niedookreślonych zastosowanych w art.8 ust.1 ustawy.**

Powyższe stanowisko Sądu I instancji mogło być zwalczane w drodze zarzutów naruszenia prawa materialnego oraz zarzutów naruszenia przepisów postępowania w odniesieniu do ustaleń i ocen w zakresie stanu faktycznego. Skoro zarzuty prawa materialnego okazały się nieskuteczne, a zarzutów naruszenia przepisów postępowania w odniesieniu do ustaleń i ocen w zakresie stanu faktycznego w skardze kasacyjnej nie podniesiono, to **Naczelny Sąd Administracyjny nie ma podstaw do kwestionowania wyrażonych przez Sąd I instancji wskazań co do dalszego postępowania będących następstwem dokonanych przez ten Sąd i niezakwestionowanych skutecznie przez stronę skarżącą kasacyjnie, ocen prawnych.**

Wskazań co do dalszego postępowania będących wynikiem dokonanych przez Sąd I instancji ocen prawnych nie można było skutecznie podważać wyłącznie zarzutem naruszenia art. 141 § 4 zd. 2 p.p.s.a. w zw. z art. 151 p.p.s.a.

Należy przypomnieć, że jak wielokrotnie wskazywał Naczelny Sąd Administracyjny w swoim orzecznictwie, zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. może być skutecznie postawiony w dwóch przypadkach: gdy uzasadnienie wyroku nie zawiera wszystkich elementów, wymienionych w tym przepisie i gdy w ramach przedstawienia stanu sprawy, wojewódzki sąd administracyjny nie wskaże, jaki i dlaczego stan faktyczny przyjął za podstawę orzekania (por. uchwałę NSA z dnia 15 lutego 2010 r., sygn. akt: II FPS 8/09, LEX nr 552012, wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2009 r., sygn. akt: II FSK 568/08, LEX nr 513044). Naruszenie to musi być przy tym na tyle istotne, aby mogło mieć wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.). Za jego pomocą nie można skutecznie zwalczać prawidłowości przyjętego przez sąd stanu faktycznego, czy też stanowiska sądu co do wykładni bądź zastosowania prawa materialnego. Przepis art. 141 § 4 p.p.s.a. jest przepisem proceduralnym, regulującym wymogi uzasadnienia. W ramach rozpatrywania zarzutu naruszenia tego przepisu Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązany jest jedynie do kontroli zgodności uzasadnienia zaskarżonego wyroku z wymogami wynikającymi z powyższej normy prawnej. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wszystkie przewidziane prawem elementy, tj. przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowiska strony przeciwnej, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie, a także wskazania co do dalszego postępowania. Sąd I instancji wyjaśnił podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz rozpoznał sprawę sądowoadministracyjną zgodnie z jego kontrolnymi kompetencjami wskazując dalszy sposób postępowania w związku z tym, że skutkiem wyroku uwzględniającego skargę sprawa powinna być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, a więc konstrukcja uzasadnienia sprawia, że zaskarżony wyrok poddaje się kontroli sądowoadministracyjnej. Należy podkreślić, że podnoszone w ramach podstawy kasacyjnej określonej w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a. przez Sąd I instancji tylko wówczas może zostać uwzględnione przez Naczelny Sąd Administracyjny, jeśli zawarta w uzasadnieniu relacja jest niepełna, niejasna, niespójna lub zawierająca innego rodzaju wadę, która nie pozwala na dokonanie kontroli kasacyjnej (por. wyroki NSA z dnia 13 stycznia 2012 r., I FSK 1696/11; z dnia 16 sierpnia 2012 r., II GSK 285/12; z dnia 19 grudnia 2013 r., II GSK 2321/13). Funkcja uzasadnienia orzeczenia wyraża się bowiem i w tym, że jego adresatem, oprócz stron, jest także Naczelny Sąd Administracyjny. Tworzy to więc po stronie wojewódzkiego sądu administracyjnego obowiązek wyjaśnienia motywów podjętego rozstrzygnięcia w taki sposób, który umożliwi przeprowadzenie kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia w sytuacji, gdy strona postępowania zażąda, poprzez wniesienie skargi kasacyjnej, jego kontroli. W konsekwencji należy stwierdzić, że okoliczność kwestionowania przez stronę skarżącą kasacyjnie prawidłowości rozstrzygnięcia Sądu I instancji poprzez zarzut nieprawidłowych wskazań co do dalszego postępowania, nie oznacza naruszenia przez Sąd art. 141 § 4 p.p.s.a., a stanowisko Sądu I instancji w kwestii treści zawartych wskazań nie mogło być skutecznie zwalczane przez podniesienie zarzutu naruszenia powyższego przepisu. Warunkiem uznania zarzutów wobec uzasadnienia rozstrzygnięcia za skuteczne musiałoby być ich takie sformułowanie, które uniemożliwia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu przeprowadzenie kontroli zaskarżonego w takim zakresie orzeczenia, czego w niniejszej sprawie nie uczyniono.

Bez wątpienia zarzut dotyczący wskazań co do dalszego postępowania nie mógł spowodować "w konsekwencji" naruszenia przepisu art. 151 p.p.s.a. przez jego niezastosowanie. Wskazania co do dalszego postępowania są bowiem rezultatem dokonanej przez Sąd I instancji kontroli zaskarżonego aktu lub czynności i mają miejsce w sytuacji, gdy konsekwencją wyeliminowania przez Sąd z obrotu prawnego zaskarżonego rozstrzygnięcia, jest ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ administrujący.

Z powyższych przyczyn Naczelny Sąd Administracyjny uznając skargę kasacyjną za pozbawioną usprawiedliwionych podstaw orzekł o jej oddaleniu w oparciu o art. 184 w zw. z art.151 p.p.s.a.