<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BA01BB4728>

**I OSK 1895/19 - Wyrok NSA**

Data orzeczenia 2019-12-13 orzeczenie prawomocne

Data wpływu 2019-07-15

Sąd Naczelny Sąd Administracyjny

Sędziowie Agnieszka Miernik Małgorzata Borowiec Wojciech Jakimowicz /przewodniczący sprawozdawca/

Symbol z opisem 6192 Funkcjonariusze Policji Hasła tematyczne Policja

Sygn. powiązane II SA/Wa 2344/18 - Wyrok WSA w Warszawie z 2019-04-10

Skarżony organ Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

**Treść wyniku Oddalono skargę kasacyjną**

Powołane przepisy Dz.U. 1994 nr 53 poz 214 art. 13a Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.

Dz.U. 2019 poz 2325 art. 184 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - t.j.

**SENTENCJA**

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Wojciech Jakimowicz (spr.) Sędziowie NSA Małgorzata Borowiec del. WSA Agnieszka Miernik Protokolant sekretarz sądowy Tomasz Weiher po rozpoznaniu w dniu 13 grudnia 2019 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 kwietnia 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 2344/18 w sprawie ze skargi Z.P. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia [..] października 2018 r. nr [..] w przedmiocie odmowy wyłączenia stosowania przepisów 1. oddala skargę kasacyjną; 2. zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz **Z.P**. kwotę 56 (pięćdziesiąt sześć) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

**UZASADNIENIE**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt: II SA/Wa 2344/18 po rozpoznaniu sprawy ze skargi Z.P. uchylił zaskarżoną decyzję Ministra Sprawa Wewnętrznych i Administracji z dnia [..] października 2018 r., nr [..] w przedmiocie odmowy wyłączenia stosowania przepisów.

Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją nr [..] z dnia [..] października 2018 r., odmówił uwzględnienia wniosku skarżącego z 21 lipca 2017 r. o wyłączenie stosowania art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej, Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2018 r., poz. 132 ze zm.) zwanej dalej ustawą zaopatrzeniową.

W uzasadnieniu decyzji organ stwierdził, że w jego ocenie wnioskodawca nie spełnia przesłanek wymienionych w art. 8a ust. 1 w/w ustawy. W ocenie Ministra wyjątkowość regulacji wskazuje, że dotyczy ona wyłącznie osób, w przypadku których "krótkotrwałość" jest niezaprzeczalna a "rzetelność" służby oczywista, bezdyskusyjna i poparta nadzwyczajnymi, wybitnymi osiągnięciami w służbie, bowiem tylko wówczas można uznać, że w sprawie zachodzi "szczególnie uzasadniony przypadek". W rozpatrywanej sprawie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji uznał, że wnioskodawca nie spełnia drugiej przesłanki z art. 8a ust. 1 ustawy, ponieważ jakkolwiek z informacji dotyczącej przebiegu służby skarżącego wynika, że wykonywał on zadania i obowiązki w okresie służby w Policji rzetelnie, to nie zostało potwierdzone, aby wnioskodawca brał udział w zdarzeniach, które mogły stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia, rozumianych, zdaniem organu, jako rzeczywiste wyjątkowe następstwo służby, a nie tylko ryzyko wpisane w pełnienie tej służby, a tym samym nie zachodzi "szczególnie uzasadniony przypadek" do zastosowania wyłączenia przepisów ustawy.

Z.P. w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z [..] października 2018 r. zarzucił, że została wydana z naruszeniem art. 8a ust. 1 przez jego błędną wykładnię i nieprawidłowe zastosowanie.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie, podtrzymując swoje dotychczasowe stanowisko.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że organ nie wyjaśnił, na jakiej podstawie uznał, że skarżący pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego, opierając się wyłącznie na, zdaniem Sądu, niepełnej informacji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z 17 lipca 2018 r. o przebiegu służby skarżącego. W ocenie Sądu oparcie się wyłącznie na opinii zawierającej wyłącznie stwierdzenie, że skarżący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest niewystarczające, szczególnie wobec twierdzeń skargi, że stanowisko inspektora Wydziału Polityczno-Wychowawczego Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych (WUSW) definicji takiej służby nie spełnia. Sąd zauważył także, że organ nie wyjaśnił kryteriów zaliczenia skarżącemu okresu sześciomiesięcznej służby na stanowisku inspektora Wydziału Polityczno-Wychowawczego Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w B.P., jako służby nie będącej krótkotrwałą.

Jednocześnie zdaniem Sądu organ błędnie uznał, że warunkiem koniecznym do uznania służby za rzetelną w rozumieniu ustawy jest zaistnienie narażania zdrowia i życia. W ocenie Sądu, podstawą uznania, że służba była wykonywana rzetelnie mogą być również inne okoliczności, np. wzorowe pełnienie służby znajdujące potwierdzenie w nagrodach, odznaczeniach i awansach. Tym samym błędnie organ uznał, że wybitne osiągnięcia w służbie, szczególnie wyróżniające na tle pozostałych funkcjonariuszy przesądzać mogą o "szczególnie uzasadnionym przypadku". Zdaniem Sądu, o szczególnie uzasadnionym przypadku mogą świadczyć pewne wyjątkowe czy szczególne okoliczności związane z przesłankami zastosowania art. 8a ust. 1 pkt 1 i 2 tego przepisu. A zatem nie tylko, wybitne osiągnięcia w służbie, o których wspomina organ, ale także np. okoliczności związane z samą służbą przed 31 lipca 1990 r., a więc np. wyjątkowo krótki okres służby przed tą datą czy nawet rodzaj wykonywanych zadań albo treść czynności służbowych mogących mieć mniej lub bardziej bezpośredni związek z działaniami charakterystycznymi dla państwa totalitarnego.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, zaskarżając ten wyrok w całości, wnosząc o uchylenie wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania, rozpoznanie sprawy na rozprawie, zasądzenie zwrotu kosztów postępowania oraz zarzucając:

1) naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, tj.:

- art. 13a ustawy zaopatrzeniowej poprzez przyjęcie, że informacja IPN o przebiegu służby podlega, jak każdy inny dowód badaniu i ocenie przez organ podejmujący decyzję, gdy przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że oceniać treść informacji może jedynie organ orzekający o przyznaniu świadczenia emerytalno-rentowego, tj. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA oraz sąd, a nie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który nie orzeka o świadczeniach emerytalno-rentowych funkcjonariuszy, a jedynie w oparciu o art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej i to na podstawie dokumentów przedłożonych przez Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA. W związku z tym, jeżeli skarżący w ogóle kwestionuje fakt służby (albo jej przebiegu) dla państwa totalitarnego, to powinien podnieść zarzut w postępowaniu dotyczącym ustalenia świadczenia emerytalno-rentowego przed ww. organem emerytalnym oraz sądem powszechnym - Sądem Ubezpieczeń Społecznych, a nie w postępowaniu przed Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji;

- art. 8a ust. 1 pkt 2 ww. ustawy zaopatrzeniowej poprzez jednoznaczne przyjęcie, że organ dokonał błędnej wykładni art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy. W powołanym przepisie chodzi o rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., ze szczególnym uwzględnieniem narażenia zdrowia i życia (zwrot "w szczególności"). Oznacza to zdaniem Sądu, że ustawodawca nie stawia znaku równości pomiędzy rzetelnym wykonywaniem zadań a narażaniem zdrowia i życia, a zatem podstawą uznania, że służba była wykonywana rzetelnie mogą być również inne okoliczności, nie zaś wyłącznie służba z narażaniem zdrowia i życia, gdy przepis ten powinien być rozumiany w ten sposób, że przesłanka narażania zdrowia i życia musi wystąpić, a dopiero, gdy zostanie ustalone jej istnienie można badać ewentualne inne przesłanki rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r. Wynika to jednoznacznie ze znaczenia słowa "w szczególności", które można tłumaczyć jako "zwłaszcza", "szczególnie", "głównie", "przede wszystkim", "nade wszystko", "w głównej mierze", "w pierwszej kolejności", "w pierwszym rzędzie";

- art. 8a ust. 1 ww. ustawy zaopatrzeniowej poprzez jednoznaczne przyjęcie, że nie jest prawidłowe zapatrywanie organu co do tego, że szczególnie uzasadniony przypadek stanowi trzecią, a w zasadzie (według kolejności) pierwszą przesłankę zastosowania art. 8a ustawy. Ponadto o szczególnie uzasadnionym przypadku mogą świadczyć pewne wyjątkowe czy szczególne okoliczności związane z przesłankami zastosowania art. 8a ust. 1 pkt 1 i 2 tego przepisu, a zatem nie tylko, wybitne osiągnięcia w służbie, o których wspomina organ, ale także np. okoliczności związane z samą służbą przed 31 lipca 1990 r., a więc np. wyjątkowo krótki okres służby przed tą datą czy nawet rodzaj wykonywanych zadań albo treść czynności służbowych mogących mieć mniej lub bardziej bezpośredni związek z działaniami charakterystycznymi dla państwa totalitarnego, gdy przepis te powinien być rozumiany w ten sposób, że odnosząc się do przesłanki szczególnie uzasadnionego przypadku, uzasadniającego wyłączenie względem wnioskującego stosowania przepisów ogólnych, tj. art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy zaopatrzeniowej, wskazać należy, 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 12 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 zaopatrzeniowej 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";

2) naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na wynik sprawy, tj. art. 141 § 4 zd. 2 p.p.s.a. w zw. z art. 134 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 151 p.p.s.a. poprzez brak wskazań co do dalszego postępowania, chyba że za wskazania co do dalszego postępowania organ przy ponownym rozpatrywaniu sprawy ma przyjąć, że w sprawie zostały spełnione przesłanki z art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, co stanowi rozstrzygnięcie poza granice sprawy i w konsekwencji doprowadziło do uchylenia decyzji a nie oddalenia skargi.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej organ podniósł, że informacja o przebiegu służby jest wiążąca, a jej weryfikacji może dokonać jedynie organ emerytalny i sądy powszechne. Następnie Minister podkreślił w jaki sposób należy, w jego ocenie, rozumieć przepis art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, zarzucając Sądowi I instancji, że nie rozstrzygnął w granicach sprawy.

Odpowiedzi na skargę kasacyjną nie wniesiono.

**Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 202 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz.U. z 2019 r., poz. 2325), zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a., przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

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 (art. 174 p.p.s.a.).

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.

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

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.

W niniejszej sprawie istota zarzutu naruszenia przepisów postępowania koncentruje się jednak 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 musiały podlegać rozpoznaniu zarzuty skargi kasacyjnej dotyczące błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania przepisów prawa materialnego.

W odniesieniu do zarzutu błędnej wykładni art. 13a 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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j.: Dz.U. z 2019 r., poz. 288), zwanej dalej ustawą zaopatrzeniową, wskazać należy, że sformułowanie podstaw kasacyjnych w prawidłowy sposób jest o tyle istotne, że – jak wyżej wskazano - stosownie do art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach zakreślonych w zarzutach skargi kasacyjnej, z urzędu biorąc pod uwagę jedynie nieważność postępowania, której przesłanki wymienione zostały w § 2 tego przepisu. Określona w art. 183 § 1 p.p.s.a. zasada związania granicami skargi kasacyjnej oznacza również związanie wskazanymi w niej podstawami zaskarżenia, które determinują zakres kontroli kasacyjnej, jaką Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP) - w celu stwierdzenia ewentualnej wadliwości zaskarżonego orzeczenia.

Mając powyższe na uwadze przypomnieć trzeba, że orzecznictwie ugruntowane jest stanowisko, że w odniesieniu do przepisu, który nie stanowi jednej zamkniętej całości, a składa się z ustępów, punktów i innych jednostek redakcyjnych, wymóg skutecznie wniesionej skargi kasacyjnej jest spełniony wówczas, gdy wskazuje ona konkretny przepis naruszony przez sąd pierwszej instancji, z podaniem numeru artykułu, ustępu, punktu i ewentualnie innej jednostki redakcyjnej przepisu (por. wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2008 r., II FSK 557/07; Lex nr 422065; wyrok NSA z dnia 7 marca 2014 r., II GSK 2019/12, LEX nr 1495144; wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2013 r., II OSK 552/12, LEX nr 13562450; wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2013 r., II GSK 1573/12, LEX nr 1354882; wyrok NSA z dnia 27 marca 2012 r., II GSK 218/11, LEX nr 1244607; wyrok NSA z dnia 8 marca 2012 r., II OSK 2496/10, LEX nr 1145608; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2012 r., II OSK 2232/10, LEX nr 1138117). Warunek przytoczenia podstawy zaskarżenia i ich uzasadnienia nie jest spełniony, gdy skarga kasacyjna zawiera wywody zmuszające Sąd kasacyjny do domyślania się, który przepis skarżący miał na uwadze, podnosząc zarzut naruszenia prawa materialnego lub procesowego. Naruszony przez Sąd I instancji przepis musi być wyraźnie wskazany, gdyż w przeciwnym razie ocena zasadności skargi kasacyjnej nie jest możliwa. Naczelny Sąd Administracyjny jest związany granicami skargi kasacyjnej i nie ma w związku z tym kompetencji do dokonywania za wnoszącego skargę kasacyjną wyboru, który przepis prawa został naruszony i dlaczego. Stanowi to powinność autora skargi kasacyjnej, który jest profesjonalnym pełnomocnikiem strony (por. wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2008 r., II FSK 557/07; Lex nr 422065; wyrok NSA z dnia 6 lutego 2014 r., II GSK 1669/12, LEX nr 1450654; wyrok NSA z dnia 14 marca 2013 r., I OSK 1799/12, LEX nr 1295809; wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2014 r., II OSK 1977/12, LEX nr 1502246).

Podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut został sformułowany jako zarzut naruszenia art. 13a ustawy zaopatrzeniowej, tymczasem wskazany przepis składa się z sześciu ustępów, w tym także z punktów (art. 13a ust. 4). Brak właściwego, precyzyjnego wskazania naruszenia normy prawnej dyskwalifikował zarzut naruszenia art. 13a w/w ustawy. Podkreślić przy tym trzeba, że również w uzasadnieniu skargi kasacyjnej nie sprecyzowano jednostki lub jednostek redakcyjnych art. 13a, ani nie przedstawiono argumentacji nawiązującej do unormowań zawartych w poszczególnych jednostkach redakcyjnych art. 13a ustawy zaopatrzeniowej, która wyjaśniałaby podstawy przyjęcia przez organ, że z samego faktu przedstawienia przez organ emerytalny sporządzonej przez Instytut Pamięci Narodowej informacji o przebiegu służby można wywodzić istotę związania tą informacją, w sposób uniemożliwiający zwrócenie się do organu wyspecjalizowanego o dodatkowe wyjaśnienia. Sąd I instancji rozważał tę kwestię w kontekście treści art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej i charakteru postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie norm zawartych w tym przepisie. W skardze kasacyjnej nie zarzucono jednak naruszenia art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej.

Pozostałe podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia prawa materialnego dotyczą art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Odniesienie się do tych zarzutów wymaga poczynienia uwag natury ogólniejszej w zakresie wykładni przepisów tej ustawy.

W art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej zakodowane zostały przynajmniej trzy normy prawne.

W świetle treści powyższego 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 zaopatrzeniowej 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., co oznacza, 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 zaopatrzeniowej 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 administrującego 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 zaopatrzeniowej, 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 zaopatrzeniowej.

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 31 lipca 1990 r. oraz 2) rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia".

Zgodnie z przyjętą w doktrynie prawa administracyjnego definicją, normy materialnoprawne są to normy, które określają treść praw lub obowiązków, tj. sposób zachowania się swoich adresatów, przy czym adresatami tymi są 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 zaopatrzeniowej, 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 zaopatrzeniowej.

W poszukiwaniu odpowiedzi na postawione wyżej pytania należy mieć przede wszystkim 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 zatem przyjąć, że z chwilą spełnienia ustawowych przesłanek, osoby, wymienione w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej, 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 konstrukcji, jaką posłużył się ustawodawca w treści art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej 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 2 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 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 (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 2 stycznia 1999 r.

Oznacza to, że norma materialnoprawna zakodowana w art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej 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 zaopatrzeniowej 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 2 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 zaopatrzeniowej, 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 (kwestia sposobu korzystania z uznania będzie przedmiotem rozważań w dalszej części uzasadnienia). W tym miejscu należy już jednak podkreślić, że wszystkie wskazane wyżej normy zakodowane w art. 8a ust. 1 ustawy – kompetencyjna, materialnoprawna i określająca formę działania, potwierdzają sygnalizowaną już wcześniej okoliczność, 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 zatem 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 zaopatrzeniowej wskazuje, że norma materialnoprawna zawarta w tym przepisie dotyczy "osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b". Konieczne jest zatem ustalenie zarówno treści tego pojęcia na tle unormowań ustawy zaopatrzeniowej, jak i charakteru regulacji prawnych odnoszących się do tego pojęcia.

Służba, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej to "służba na rzecz totalitarnego państwa", którą ustawodawca definiuje jako "służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 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 oddelogawania 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 12 września 1989 r. bądź której obowiązek wynikał z przepisów o powszechnym obowiązku obrony (art. 13c ustawy zaopatrzeniowej).

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 obalalnego 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 ustawy zaopatrzeniowej oraz właśnie w art. 8a ust. 1 tej 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 2 stycznia 1999 r." przy przyjęciu, że "za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 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 zaopatrzeniowej 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 obalalnego 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 zaopatrzeniowej, 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 unormowań tej ustawy – 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.

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 zaopatrzeniowej 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 zaopatrzeniowej, 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 jednak 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 zaopatrzeniowej, 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 zaopatrzeniowej 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 zaopatrzeniowej. Brak też jakichkolwiek podstaw, aby przyjmować, że regulacja art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej 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 zaopatrzeniowej 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 obalalnego 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 zaopatrzeniowej 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. Również 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 zaprezentowanych wyżej uwag 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 zaopatrzeniowej, jest zrealizowana wtedy, gdy postawy osoby objętej zakresem art. 13b w związku z art. 13c ustawy zaopatrzeniowej 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 31 lipca 1990 r. oraz 2) rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia".

W 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 31 lipca 1990 r. oraz rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia.

W istocie zatem ustawodawca nie wskazał trzech odrębnych przesłanek określającej treść normy materialnoprawnej podlegającej zastosowaniu, lecz jedną przesłankę "szczególnie uzasadnionych przypadków", którą należy rozważać z uwzględnieniem kryteriów krótkotrwałej służby przed dniem 31 lipca 1990 r. oraz rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu 12 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 31 lipca 1990 r." oraz "rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 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 31 lipca 1990 r." oraz "rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu 12 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 31 lipca 1990 r." oraz "rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 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 31 lipca 1990 r." oraz "rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu 12 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 31 lipca 1990 r." bądź nie charakteryzowała się "rzetelnym wykonywaniem zadań i obowiązków po dniu 12 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.

Odnosząc się do poszczególnych ustawowych kryteriów ukierunkowujących na ustalenia w zakresie stwierdzenia "szczególnie uzasadnionych przypadków", należy stwierdzić, że największe trudności interpretacyjne budzi wykładnia kryterium "krótkotrwałej służby przed dniem 31 lipca 1990 r." ze względu na bardzo wysoki stopień nieostrości pojęcia "krótkotrwałości" czyniący je w istocie pojęciem nieczytelnym. 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 31 lipca 1990 r." powinien być cały okres służby pełnionej przez osobę, której dotyczy postępowanie prowadzone na podstawie art. 8a ust. 1 ustawy i na tym tle należy oceniać, czy okres służby tej osoby przed dniem 31 lipca 1990 r. w stosunku do całego okresu służby tej osoby spełnia kryterium "krótkotrwałości". Jako pewna wskazówka interpretacyjna może w tym zakresie służyć treść art. 13c pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej. Skoro, zgodnie z tą regulacją, służby, która rozpoczęła się po raz pierwszy nie wcześniej niż w dniu 12 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 12 września 1989 r.", będąc jednak służbą w okresie "totalitarnego państwa" obejmującą okres około 10 miesięcy (tj. długość okresu wyznaczonego datami 12 września 1989 r. i 31 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 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia", należy stwierdzić, że brak powodów, aby kryterium rzetelności rozumieć inaczej niż w sposób standardowo przyjęty w języku polskim. Działać "rzetelnie" to działać dokładnie, należycie, uczciwie (zob. B. Dunaj (red.): Słownik współczesnego języka polskiego, Warszawa 1999, tom 2, s. 285), czyli 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") przemawiają za rzetelnością wykonywania zadań i obowiązków. Analiza art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej wykazuje, że wskazanie na "narażenie życia i zdrowia", po określeniu w art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej 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 zaopatrzeniowej 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 zaopatrzeniowej 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 zaopatrzeniowej. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zwrot "w szczególności z narażeniem zdrowia i życia" odnoszący się do generalnego kryterium "rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r." stanowi dodatkowy kwantyfikator oceny sposobu wykonywania służby po wskazanej dacie, ukierunkowując organ na szczególne uwzględnienie sytuacji, w których rzetelności w wykonywanej służbie towarzyszyło właśnie realnie istniejące zagrożenie życia i zdrowia – w związku z pełnionymi rzetelnie zadaniami i obowiązkami. Zwrot ten nie wyklucza natomiast w żadnym wypadku konieczności oceny rzetelności wykonywania zadań i obowiązków służbowych w przypadku niestwierdzenia okoliczności faktycznego narażania zdrowia i życia.

Dodatkowo i uzupełniająco należy podkreślić, że przedstawiona wyżej wykładnia normy materialnoprawnej zakodowanej w art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej 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 zaopatrzeniowej 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 zaopatrzeniowej 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.

Na tle wyżej przedstawionej wykładni art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia prawa materialnego nie mogły odnieść skutku.

Błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej organ skarżący kasacyjnie upatruje w jednoznacznym przyjęciu, że ustawodawca nie wymaga w art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy, aby przez rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 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 12 września 1989 r., wynika to bowiem jednoznacznie ze znaczenia słowa "w szczególności", które można tłumaczyć jako "zwłaszcza", "szczególnie", "głównie", "przede wszystkim", "nade wszystko", "w głównej mierze", "w pierwszej kolejności", "w pierwszym rzędzie".

Wykładnia art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej dokonana przez Sąd I instancji jest prawidłowa i zbieżna ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, którego argumentacja została już wyżej przedstawiona.

Z kolei błędnej wykładni i w konsekwencji niewłaściwego zastosowania art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej organ skarżący kasacyjnie upatruje również – w ramach trzeciego zarzutu naruszenia prawa materialnego – w wadliwym odczytaniu przesłanki "szczególnie uzasadnionego przypadku".

Na tle wyżej przedstawionej wykładni art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, należy stwierdzić, że przyjęte przez Sąd I instancji rozumienie przesłanki "szczególnie uzasadnionych przypadków" w rozumieniu tego przepisu jest prawidłowe. Sąd ten stwierdził bowiem, że "nie jest prawidłowe zapatrywanie organu co do tego, że szczególnie uzasadniony przypadek stanowi trzecią, a w zasadzie (według kolejności) pierwszą przesłankę zastosowania art. 8a ustawy. (...) Zdaniem Sądu, o szczególnie uzasadnionym przypadku mogą świadczyć pewne wyjątkowe czy szczególne okoliczności związane z przesłankami zastosowania art. 8a ust. 1 pkt 1 i 2 tego przepisu. A zatem nie tylko, wybitne osiągnięcia w służbie, o których wspomina organ, ale także np. okoliczności związane z samą służbą przed 31 lipca 1990 r., a więc np. wyjątkowo krótki okres służby przed tą datą czy nawet rodzaj wykonywanych zadań albo treść czynności służbowych mogących mieć mniej lub bardziej bezpośredni związek z działaniami charakterystycznymi dla państwa totalitarnego". Nie znajduje z kolei uzasadnionych podstaw stanowisko organu, zgodnie z którym przesłankę "szczególnie uzasadnionego przypadku" trzeba postrzegać przez pryzmat całkowitego braku jakichkolwiek faktów mogących stawiać rzetelność służby osoby zainteresowanej pod znakiem zapytania, co miałoby oznaczać, że krótkotrwałość służby na rzecz państwa totalitarnego i rzetelność służby pełnionej po dniu 12 września 1989 r., nawet z narażeniem zdrowia i życia, nie wystarczą do oceny, czy zastosowanie art. 8a ustawy zaopatrzeniowej jest zasadne. Jak bowiem wyżej wskazano na tle wykładni art. 8a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej, spełnienie kryteriów "krótkotrwałej służby przed dniem 31 lipca 1990 r." oraz "rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia" 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.

Nie mógł osiągnąć skutku zarzut naruszenia art. 141 § 4 zd. 2 p.p.s.a. w zw. z art. 134 § 1 w zw. z art. 151 tej ustawy poprzez brak wskazań co dalszego postępowania albo uznanie, że wskazania te nakazują organowi przyjąć, że w sprawie zostały spełnione przesłanki z art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, co stanowi rozstrzygnięcie poza granice sprawy i w konsekwencji doprowadziło do uchylenia decyzji a nie oddalenia skargi.

W odniesieniu do powyższego zarzutu należy w pierwszej kolejności zauważyć, że w istocie uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie zawiera wyodrębnionych i wyraźnie wyartykułowanych wskazań co dalszego postępowania, co niewątpliwie czyni uzasadnienie wyroku wadliwym. W realiach niniejszej sprawy nie jest to jednak wadliwość dyskwalifikująca zaskarżone orzeczenie. Z treści uzasadnienia wyroku wynika bowiem, że podstawą uchylenia decyzji było zakwestionowanie przez Sąd I instancji dokonanej przez organ wykładni art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej i ta okoliczność zadecydowała o konieczności ponownego rozpoznania sprawy z uwzględnieniem stanowiska Sądu. W ten sposób zresztą słusznie odczytuje motywy Sądu również organ skarżący kasacyjnie.

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. Stwierdzenie Sądu, że nie jest prawidłowe stanowisko organu o tym, że nie ma podstaw do wyłączenia stosowania wobec skarżącego przepisów art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy zaopatrzeniowej, stanowi wynik oceny prawnej sądu wyrażonej na tle przyjętej przez Sąd wykładni powołanych przez Sąd przepisów ustawy zaopatrzeniowej i odniesienia tej wykładni do stanu faktycznego sprawy. 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 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. 134 § 1 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 przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowiska strony przeciwnej oraz podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Sąd I instancji wyjaśnił podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz rozpoznał sprawę sądowoadministracyjną zgodnie z jego kontrolnymi kompetencjami wskazując – wprawdzie wyłącznie w sposób pośredni i nie wyartykułowany czytelnie - dalszy sposób postępowania w związku z tym, że skutkiem wyroku uwzględniającego skargę sprawa powinna być ponownie rozpatrzona przez organ administracji. Konstrukcja uzasadnienia sprawia, że mimo jego częściowej wadliwości 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 umożliwia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu przeprowadzenie kontroli zaskarżonego w takim zakresie orzeczenia, czego w niniejszej sprawie nie uczyniono.

W kwestii naruszenia wskazaniami co do dalszego postępowania art. 134 § 1 p.p.s.a. strona skarżąca kasacyjnie jest niekonsekwentna. W treści zarzutu podnosi bowiem, że wskazaniami tymi Sąd wykroczył poza granice sprawy, natomiast z uzasadnienia skargi kasacyjnej wynika, że w ten sposób Sąd "nie dokonał rozstrzygnięcia w granicach danej sprawy".

Zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a., "Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną". Przepis ten określa zatem granice rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny pierwszej instancji, zaś granice danej sprawy wyznacza jej przedmiot wynikający z treści zaskarżonego działania organu administracji publicznej. Oznacza to, że o naruszeniu normy wynikającej z powyższego przepisu można byłoby mówić, gdyby sąd wykroczył poza granice sprawy, w której została wniesiona skarga, albo – mimo wynikającego z tego przepisu obowiązku – nie wyszedł poza zarzuty i wnioski skargi, np. nie zauważając naruszeń prawa, które nie były powołane przez skarżącego, a które Sąd I instancji zobowiązany był uwzględnić z urzędu.

Sąd I instancji rozpoznając skargę niewątpliwie orzekał w granicach sprawy wyznaczonych treścią art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, a zatem nie orzekał w granicach (w znaczeniu podmiotowym i przedmiotowym) innej sprawy niż ta, w której została wniesiona skarga. W drugim zaś przypadku istotne jest to, że "strona nie może ograniczyć się do wytyku wyłącznie naruszenia art. 134 § 1 p.p.s.a., gdyż wówczas przepis ten nie może stanowić samodzielnej podstawy skargi kasacyjnej. W takiej sytuacji strona zobowiązana jest powiązać art. 134 § 1 p.p.s.a. z takimi przepisami, których złamania przez organ administracji miał nie dopatrzyć się Sąd I instancji" (zob. wyrok NSA z dnia 22 maja 2014 r., I OSK 782/13). Przepis art. 134 § 1 p.p.s.a. jest tak skonstruowany, że powoływanie się w skardze kasacyjnej na jego naruszenie musi być zawsze powiązane z przywołaniem przepisu, którego naruszenia przez organy nie zauważył Sąd I instancji (por. wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2007 r., II OSK 610/06, Lex nr 337811; wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2013 r., I OSK 1353/12; wyrok NSA z dnia 15 marca 2013 r., I OSK 1033/12). Tego wymogu autor skargi kasacyjnej nie dopełnił. Złamania omawianej normy nie powiązano z żadnymi przepisami, których naruszenie - zdaniem strony skarżącej kasacyjnie - WSA w Warszawie powinien uwzględnić z urzędu. Nie spełnia tego wymogu powiązanie art. 134 § 1 p.p.s.a. wyłącznie z przepisem proceduralnym, dotyczącym wymogów konstrukcyjnych uzasadnienia wyroku, tj. z art. 141 § 4 p.p.s.a. oraz z przepisem kompetencyjnym upoważniającym Sąd do oddalenia skargi w razie jej nieuwzględnienia, tj. z art. 151 p.p.s.a. Takiej wady konstrukcyjnej skargi kasacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny nie może samodzielnie konwalidować, gdyż nie jest uprawniony do uzupełniania za stronę zarzutów kasacyjnych. Nawet gdyby w ramach dopuszczalnej rekonstrukcji zarzutów przyjąć, że strona skarżąca kasacyjnie wiąże naruszenie art. 134 § 1 p.p.s.a. z zarzutami naruszenia przepisów prawa materialnego wskazanych w skardze kasacyjnej, to zarzut ten również nie mógłby odnieść skutku ze względu na nieskuteczność zarzutów naruszenia prawa materialnego podniesionych w skardze kasacyjnej.

Dodatkowo należy wskazać, że w ramach zarzutu naruszenia art. 134 § 1 p.p.s.a. nie można skutecznie kwestionować dokonanej przez Sąd oceny ustalonego stanu faktycznego z punktu widzenia jego zgodności lub niezgodności z mającym zastosowanie w sprawie stanem prawnym (por. m. in. wyrok NSA z 25 marca 2011 r., I FSK 1862/09; wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2007 r., II OSK 610/06; postanowienie NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., I OSK 2438/11; wyrok NSA z dnia 15 października 2015 r., I GSK 241/14). W ramach zarzutu naruszenia art. 134 § 1 p.p.s.a. nie można skutecznie kwestionować prawidłowości zajętego stanowiska prawnego i wyrażonych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku poglądów (por. wyrok NSA z dnia 2 lipca 2015 r., I OSK 450/15), ani prawidłowości oceny materiału dowodowego (por. wyrok NSA z dnia 21 października 2010 r., I GSK 264/09, LEX nr 744745).

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 p.p.s.a.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 204 pkt 2 w związku z art. 205 § 1 i 3 p.p.s.a.