



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 czerwca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Ewa Kwiecińska

Sędzia WSA

Andrzej Góraj

Asesor WSA

Joanna Kruszewska-Grońska (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 8 czerwca 2020 r.
sprawy ze skargi [redacted]
na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji
z dnia 21 listopada 2019 r. nr 1659/kadr/19
w przedmiocie odmowy wyłączenia stosowania przepisów ustawy

1. uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję z dnia 24 sierpnia 2018 r. nr 688/kadr/18;
2. zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz [redacted] kwotę 497 zł (czterysta dziewięćdziesiąt siedem) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Joanna Głowala

specjalista

UZASADNIENIE

Wnioskiem z 6 października 2017 r. (data wpływu do organu: 13 października 2017 r.), uzupełnionym pismem z 10 października 2017 r. (data wpływu do organu: 17 października 2017 r.), [redacted] (dalej: „skarżący”) wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: „Minister”, „organ”) o zastosowanie wobec niego art. 8a 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 (obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 723; dalej: „ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym”).

W uzasadnieniu wniosku skarżący szczegółowo przedstawił przebieg swojej służby w Milicji Obywatelskiej i Policji, podczas której został odznaczony Brązową Odznaką „Zasłużony Policjant”, dwukrotnie wyróżniono go nagrodą motywacyjną oraz wielokrotnie zwiększono mu dodatek służbowy do uposażenia. Skarżący opisał zajmowane stanowiska, wskazując na niebezpieczeństwa, na które był narażony w związku z pełnieniem służby. Podkreślił, że pełniąc służbę w Wydziale Paszportów Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w Rzeszowie, doznawał wielu szykan ze strony swoich przełożonych, co stało się powodem wystąpienia przez niego z raportem o zwolnienie ze służby. W 2000 r. skarżący ponownie wstąpił do służby w Policji, którą pełnił do 2017 r.

W toku postępowania administracyjnego zainicjowanego ww. wnioskiem, Minister ustalił, że skarżący został zwolniony ze służby w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Rzeszowie 29 maja 2017 r. i ma ustalone prawo do emerytury oraz renty inwalidzkiej, których wysokość ustalono z uwzględnieniem odpowiednio art. 15c i art. 22a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, przy czym nie wypłaca się renty inwalidzkiej z uwagi na prawo do korzystniejszej emerytury.

Według pisma Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (dalej „IPN”) z 31 lipca 2017 r., stanowiącego informację o przebiegu służby nr 527146/2017, skarżący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, od 1 lipca 1984 r. do 31 października 1987 r., tj. przez okres 3 lata i 4 miesiące. Natomiast całkowity okres jego służby wynosi 23 lata, 6 miesięcy i 5 dni.

Z kopii akt osobowych o sygn. IPN Rz 220/32 nie wynika, aby skarżący nierzetelnie wykonywał zadania i obowiązki w okresie pełnienia służby po 12 września 1989 r.

Jak wynika z pisma Komendanta Głównego Policji z 30 marca 2018 r. znak Kk-9322/18, skarżący podczas służby w Policji po 12 września 1989 r. rzetelnie wykonywał swoje zadania i obowiązki. Był wyróżniany nagrodami motywacyjnymi, wielokrotnie przyznawano mu zwiększony dodatek służbowy do uposażenia, a także nadano mu Brązową Odznakę „Zasłużony Policjant”. W aktach sprawy nie ma informacji o udzielonych skarżącemu karach dyscyplinarnych. Brak jest również dokumentów odnoszących się do czynności służbowych, w trakcie których wystąpiło zagrożenie życia lub zdrowia.

Decyzją z 24 sierpnia 2018 r. nr 688/kadr/18, w oparciu o art. 8a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, Minister odmówił wyłączenia stosowania wobec skarżącego art. 15c, art. 22a i art. 24a tej ustawy.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Minister zaznaczył, że przesłanki wskazane w art. 8a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym muszą być spełnione łącznie.

W kontekście przesłanki krótkotrwałej służby przed 31 lipca 1990 r., organ wskazał, iż winna być ona rozpatrywana przede wszystkim w ujęciu bezwzględnym, jako długość okresu służby na rzecz totalitarnego państwa. Dodatkowo organ winien ocenić powyższą 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 może być uznany jako „krótkotrwały” w ujęciu ogólnym, powinien on być także oceniony abstrakcyjnie, jako stosunek tego czasu do całego okresu służby. Krótkotrwałość jest wprawdzie pojęciem nieostrym, w zakresie którego trudno określić choćby przybliżoną definicję, jednak powołując się na wykładnię językową, Minister stwierdził, że krótkotrwałość jest tożsama z nietrwałością, przelotnością lub chwilowością. Przytoczył także synonimy powyższego słowa z Wielkiego słownika wyrazów bliskoznacznych (Wydawnictwo Naukowe PWN, 2005 r.): „chwilowy, doraźny, niedługi, niestały, nietrwały, okresowy, przejściowy, przemijający, tymczasowy, krótkookresowy, czasowy, trwający krótko, niedługo trwający, nieustabilizowany, szybki, epizodyczny”.

Analizując drugą z przesłanek, tj. rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia, organ wyjaśnił, że pojęcie rzetelności w ujęciu określającym postawę oraz jakość

wykonywania zadań i obowiązków zawodowych należy definiować jako sumienne, solidne i dokładne wykonywanie swojej pracy - przyjętych na siebie obowiązków. Rzetelne wykonywanie obowiązków służbowych oznacza ich realizację na najwyższym poziomie. Postawa rzetelnego funkcjonariusza charakteryzuje się wzorowością w działaniu służbowym, nie tylko w zakresie podejmowania i nienagannej realizacji zadań obligatoryjnych, ale także wykazywania inicjatywy i realizowania obowiązków dodatkowych.

Według Ministra, zwrot „szczególnie z narażeniem zdrowia i życia” należy traktować jako dodatkowy czynnik wpływający na ocenę wartości rzetelnej służby funkcjonariusza. Jednakże warunek „narażenie zdrowia i życia” odnosi się do kwalifikacji narażenia rozumianej jako stwierdzenie istnienia zagrożenia innego niż normalne następstwo pełnienia służby, przy założeniu, że w jej istotę wpisane jest ryzyko zagrożenia życia i zdrowia. Z perspektywy ustawowej regulacji ważne jest, aby zagrożenie nie było normalnym następstwem służby, czy też nie miało charakteru hipotetycznego, ale było rzeczywiste, dowiedzione i miało charakter wyjątkowy.

Minister zaakcentował, iż jego zadaniem jest stwierdzenie, czy w świetle zgromadzonego materiału dowodowego można uznać za spełnione ww. przesłanki, a także ustalenie, czy w sprawie zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek. Zwrócił uwagę, że krótkotrwałość służby na rzecz państwa totalitarnego oraz rzetelność służby po 12 września 1989 r., pełnionej nawet z narażeniem zdrowia i życia, nie wystarczą do oceny, czy zasadne jest zastosowanie art. 8a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, bowiem obok dwóch ww. przesłanek znalazł się „szczególnie uzasadniony przypadek”. Wedle organu, spełnienie tego warunku trzeba postrzegać przez pryzmat całkowitego braku jakichkolwiek faktów mogących stawiać rzetelność służby osoby zainteresowanej pod znakiem zapytania.

Przechodząc do analizy przedmiotowej sprawy, Minister wskazał, że w sytuacji, w której służba skarżącego pełniona była na rzecz totalitarnego państwa przez 3 lata i 4 miesiące, czyli ok. 14% całego okresu służby, to jego zdaniem nie można tutaj mówić o krótkotrwałej służbie pełnionej na rzecz totalitarnego państwa, zarówno w ujęciu bezwzględnym - długości tego okresu, jak i w ujęciu proporcjonalnym - stosunku długości tego okresu do całego okresu służby.

Jednocześnie organ nie zakwestionował rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków przez skarżącego w trakcie pełnienia służby po dniu 12 września 1989 r.

W opinii Komendanta Głównego Policji, skarżący rzetelnie wykonywał zadania i obowiązki w okresie pełnienia służby w Policji, a zgromadzone w sprawie dokumenty nie zawierają treści, które mogłyby poddawać w wątpliwość rzetelność jego służby. Jednakże brak jest jakichkolwiek dokumentów potwierdzających, aby służba ta pełniona była z narażeniem zdrowia i życia. Tymczasem sam charakter zadań realizowanych w jednostkach organizacyjnych Policji i wynikające z nich prawdopodobieństwo zaistnienia sytuacji stanowiących zagrożenie życia i zdrowia, nie może być oceniany jako narażenie zdrowia i życia, o którym mowa w art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.

Ponadto w ocenie Ministra, skarżący nie legitymuje się wybitnymi osiągnięciami w służbie, szczególnie wyróżniającymi go na tle pozostałych funkcjonariuszy.

We wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej ww. decyzją skarżący podniósł, że w okresie tzw. służby na rzecz „totalitarnego państwa” pracował jako referent w Wydziale Paszportów Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w Rzeszowie, wielokrotnie pomagając w uzyskaniu paszportu zwykłym obywatelom, za co doznał wielu szykan ze strony przełożonych. Z tego powodu złożył raport o zwolnieniu ze służby. Po pozytywnej weryfikacji skarżący powrócił do służby w Policji w 2000 r.; pracował w wydziałach prewencji KMP Mielec i OPP w Rzeszowie. Skarżący zarzucił również organowi, iż nie został powiadomiony o możliwości końcowego zaznajomienia się z zebrany w sprawie materiałem dowodowym, co skutecznie uniemożliwiło mu wypowiedzenie się co do zebranych dowodów oraz przedstawienie ewentualnych dowodów na poparcie swojego stanowiska.

Decyzją z 21 listopada 2019 r. nr 1659/kadr/19, na podstawie art. 127 § 3 i art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.; dalej: „k.p.a.”) w związku z art. 8a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, Minister utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia drugoinstancyjnego organ opisał dotychczasowy przebieg postępowania administracyjnego. Następnie powtórzył rozważania teoretyczne odnośnie wykładni art. 8a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Dodał, że wyrażenia „krótkotrwała służba”, „rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków” oraz „szczególnie uzasadniony przypadek” mają charakter

zwrotów świadomie niedookreślonych przez ustawodawcę. W ten sposób przyznano organowi stosującemu prawo swobodę, lecz nie dowolność decyzyjną i odesłano 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. Tym samym w każdej konkretnej sprawie niezbędna jest indywidualna ocena wystąpienia przesłanek ujętych w analizowanym art. 8a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Wskazanie wyraźnych i jednolitych kryteriów warunkujących zastosowanie ww. regulacji wobec osób (funkcjonariuszy), którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa, nie jest możliwe i byłoby sprzeczne z istotą decyzji uznaniowych, co sprowadza się do możliwości zgodnego z prawem podjęcia w danych okolicznościach faktycznych dwóch odmiennych decyzji w zależności właśnie od tzw. „uznania administracyjnego”.

W kontekście realiów niniejszej sprawy, Minister określił ponad trzyletnią służbę skarżącego na rzecz państwa totalitarnego jako trwałą, podjętą nie przypadkowo, lecz w pełni świadomie. Okres 3 lat i 4 miesiące wykonywania obowiązków służbowych na rzecz totalitarnego nie ma charakteru tymczasowego, doraźnego czy epizodycznego i z całą pewnością przez ten czas skarżący dokładnie zaznajomił się ze specyfiką realizowanych zadań oraz ich charakterem.

W dalszej kolejności Minister odniósł się do przesłanki określonej w art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, tj. rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r. Oceniając spełnienie przez skarżącego ww. przesłanki, organ wziął pod uwagę stanowisko Komendanta Głównego Policji zawarte w piśmie z 30 marca 2018 r. oraz Komendanta Wojewódzkiego Policji w Rzeszowie wyrażone w pismach z 28 lutego 2018 r. (zatytułowanych „Informacja dotycząca przebiegu służby” oraz „Ocena rzetelnego wykonywania służby i obowiązków [...]”). Opinie te wskazują na rzetelnie realizowanie przez skarżącego zadań i obowiązków w ramach pełnienia służby w Policji po dniu 12 września 1989 r. Potwierdzają to wnioski o mianowanie na kolejne, wyższe stopnie policyjne i stanowiska służbowe, podwyższanie dodatku służbowego oraz odznaczenia (Brązowa Odznaka „Zasłużony Policjant”).

W aktach sprawy nie stwierdzono informacji o wymierzonych skarżącemu karach dyscyplinarnych bądź wszczęciu lub prowadzeniu względem niego postępowań karnych czy karno-skarbowych. Jednakże sam charakter zadań

realizowanych przez skarżącego do dnia zwolnienia ze służby w Policji, tj. do 29 maja 2017 r. i wynikające z nich potencjalne zagrożenie życia i zdrowia, nie może być oceniany jako narażenie zdrowia i życia, o którym mowa w art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Komendant Wojewódzki Policji w Rzeszowie stwierdził brak dokumentów wskazujących na udział skarżącego w zdarzeniach, które mogły stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia. Nie były też wydawane zaświadczenia uprawniające do podwyższenia emerytury, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków podwyższania emerytur funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej (Dz. U. z 2005 r. Nr 86, poz. 734 ze zm.). W tym aspekcie organ podkreślił, iż służba w Policji zawsze wiąże się z potencjalnym ryzykiem dla zdrowia i życia funkcjonariuszy. Gdyby zamiarem ustawodawcy było przyjęcie, że potencjalne zagrożenie, jakie niesie za sobą służba, jest wystarczające do uznania służby za pełnioną z narażeniem zdrowia i życia, to nie dookreślałby przesłanki wynikającej z art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym poprzez wskazanie, iż rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r. ma mieć miejsce „w szczególności z narażeniem zdrowia i życia”, gdyż z racji specyfiki samej służby każdy funkcjonariusz spełniałby ten wymóg.

Minister zaakcentował, iż ustawodawca, konstruując przepis art. 8a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, pomiędzy przesłanką pierwszą i drugą, użył spójnika „oraz”, zatem jego intencją było traktowanie obu wymogów w sposób łączny (w przeciwnym razie prawodawca użyłby np. spójnika „lub”). W rozpatrywanym stanie faktycznym nie została spełniona przesłanka z art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.

Uznając za niezasadne zarzuty skarżącego w zakresie naruszenia przez organ zasad ogólnych określonych w k.p.a. oraz braku uczestnictwa strony w przedmiotowym postępowaniu, Minister ocenił, że przed wydaniem decyzji pierwszoinstancyjnej został zebrany i rozpatrzony cały potrzebny materiał dowodowy, a skarżącemu zapewniono udział w postępowaniu, informując go o każdej podjętej czynności. Umożliwiono mu także zapoznanie się z całością akt sprawy (*vide* pismo z

18 kwietnia 2018 r. skierowane do pełnomocnika skarżącego w oparciu o art. 10 i art. 81 k.p.a.), zaś skarżący z tego uprawnienia skorzystał 4 czerwca 2018 r. Minister zwrócił też uwagę na ugruntowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym pogląd, zgodnie z którym zarzut naruszenia art. 10 k.p.a. może odnieść skutek tylko wówczas, gdy strona/pełnomocnik strony wykaże, iż zarzucane uchybienie uniemożliwiło jej dokonanie konkretnych czynności procesowych, które miałyby istotne znaczenie dla sprawy.

Wskazując na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 2261/18, Minister zaakcentował, iż ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym przewiduje tryb ustalania faktu pełnienia przez daną osobę służby na rzecz totalitarnego państwa jako wyłączną kompetencję IPN. Jeśli zatem skarżący nie zgadza się z informacją o przebiegu służby wydaną przez IPN, to powinien poinformować o tym IPN i ewentualnie wnosić o zmianę tej informacji. W tym zakresie organ powołał się art. 13a ust. 1, ust. 5 i ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.

Powyższa decyzja Ministra z 21 listopada 2019 r. stała się przedmiotem skargi skarżącego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w której zarzucił naruszenie:

1. przepisów prawa procesowego, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy, a to:
 - art. 7, art. 77 § 1, art. 80 k.p.a. poprzez błędną, niewszechstronną i dowolną ocenę zgromadzonych w sprawie dowodów, prowadzącą do uznania, że skarżący nie spełnia warunków koniecznych do wyłączenia stosowania przepisów art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, podczas gdy wszechstronna ocena wszystkich dowodów zebranych w sprawie prowadzi do wniosku, że ze względu na krótkotrwałą służbę skarżącego przed 31 lipca 1990 r., a także z uwagi na rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po 12 września 1989 r. z narażeniem życia i zdrowia, zachodzi podstawa do wyłączenia stosowania wobec niego przepisów art. 15c, art. 22a i art. 24a tej ustawy,
 - art. 10 § 1 k.p.a. poprzez zaniechanie wyznaczenia stronom terminu do wypowiedzenia się co do zebranego w sprawie materiału przed wydaniem orzeczenia;
2. przepisów prawa materialnego, a to art. 8a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym w związku z art. 2 i art. 8 Konstytucji RP poprzez błędną wykładnię i niezastosowanie wyłączenia względem skarżącego w sytuacji, w której przesłanki

możliwego wyłączenia stosowania przepisów przez Ministra, o których mowa w art. 8a tej ustawy stanowią samodzielne i niezależne od siebie przesłanki, zaś przyjęcie, że obie te przesłanki muszą być spełnione łącznie, godzi w zasadę sprawiedliwości społecznej i demokratycznego państwa prawa, albowiem różnicuje funkcjonariuszy i ich uprawnienia oraz stwarza korzystne warunki możliwego wyłączenia stosowania przepisów ustawy zaopatrzeniowej wyłącznie dla funkcjonariuszy, którzy służyli po 12 września 1989 r.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Ministrowi oraz zasądzenie od organu na rzecz skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych, a także dopuszczenie dowodu z orzeczenia Podkarpackiej Rejonowej Komisji Lekarskiej podległej ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych w Rzeszowie z 22 maja 2019 r. nr RKLRz-940-2019/KBL/POL celem wykazania aktualnego stanu zdrowia skarżącego, będącego następstwem rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po 12 września 1989 r. z narażeniem życia i zdrowia.

W odpowiedzi na skargę Minister wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko przedstawione w zaskarżonej decyzji.

W związku ze światową pandemią choroby zakaźnej COVID-19, wywołanej przez koronawirusa SARS-CoV-2 organ (w piśmie z 18 maja 2020 r.) oraz skarżący (w piśmie z 19 maja 2020 r.) wnieśli o rozpoznanie niniejszej sprawy w trybie uproszczonym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Skarga co do zasady zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 8a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, 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: (pkt 1) krótkotrwałą służbę przed dniem 31 lipca 1990 r. oraz (pkt 2) rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. Zgodnie z art. 8a ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, do osób, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy art. 15, art. 22 i art. 24.

W myśl art. 11 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, 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.

Zakres badania decyzji posiadającej cechy uznania administracyjnego sprowadza się do oceny, czy wydanie decyzji zostało poprzedzone prawidłowo przeprowadzonym postępowaniem, z odpowiednim zachowaniem procedury administracyjnej. Natomiast wybór rozstrzygnięcia w ramach uznania administracyjnego, dokonywany na podstawie kryteriów słuszności i celowości, pozostaje poza kontrolą sądownoadministracyjną. Kontrola zaskarżonej decyzji przez sąd administracyjny sprowadza się zatem do oceny, czy zaskarżona decyzja nie nosi cech dowolności, czy organ wybrał prawnie dopuszczalny sposób rozstrzygnięcia i czy wyboru tego rozstrzygnięcia dokonał po ustaleniu i rozważeniu wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności.

W kontrolowanej sprawie organ podjął czynności niezbędne do zgromadzenia pełnego materiału dowodowego niezbędnego do rozpatrzenia sprawy, jednakże w zaskarżonej oraz poprzedzającej ją decyzji nie dokonał pełnych ustaleń stanu faktycznego i w istocie nie rozpatrzył całego materiału dowodowego.

Minister przyjął, że służba skarżącego na rzecz totalitarnego państwa nie była krótkotrwała. Sąd oceny tej nie podziela. Biorąc pod uwagę długość tego okresu zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i proporcjonalnym, stwierdzić należało, że służba przez 3 lata i 4 miesiące była służbą krótkotrwałą w rozumieniu art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.

Podzielając stanowisko organu, iż każdy przypadek należy rozpatrywać indywidualnie, Sąd stwierdza, że jako krótkotrwała może być też rozumiana służba, której czas trwania w porównaniu do całego okresu służby nie był długi; trwał w porównaniu do tego okresu krótko. Taka właśnie sytuacja występuje w niniejszej sprawie. Okres służby, o którym mowa w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym wyniósł ok. 14 % całego okresu służby wynoszącego 23 lata, 6 miesięcy i 5 dni.

Sąd orzekający w niniejszej sprawie nie aprobuje także zapatrywania organu, iż jest on związany informacją IPN o przebiegu służby byłego funkcjonariusza. Przede wszystkim należy zauważyć, że wskazana informacja jest przygotowywana przez IPN w trybie art. 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, na wniosek organu

emerytalnego (ust. 1) i jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby (ust. 5). W ocenie Sądu, oznacza to, iż informacja taka sporządzana jest dla potrzeb obliczenia zaopatrzenia emerytalnego przysługującego funkcjonariuszowi, a nie w postępowaniu toczącym się w trybie art. 8a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Nie bez znaczenia jest przy tym możliwość wniesienia odwołania od decyzji ustalającej prawo do zaopatrzenia emerytalnego według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego (art. 32 ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym). Potwierdza to przepis art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, który wyłącza stosowanie do tej informacji przepisów k.p.a. Zdaniem Sądu, w niniejszym postępowaniu (podlegającymu reżimowi k.p.a.) informacja taka stanowi co najwyżej dowód w postaci dokumentu urzędowego, który podlega takiej samej ocenie organu jak każdy inny prawem dopuszczalny dowód w postępowaniu administracyjnym.

W tym miejscu warto przywołać pogląd Trybunału Konstytucyjnego, zaprezentowany w wyroku z 11 stycznia 2012 r., sygn. akt K 36/09 (publ. OTK-A 2012/1/3), w myśl którego informacja o przebiegu służby byłego funkcjonariusza organów bezpieczeństwa PRL, mimo braku możliwości bezpośredniego jej zakwestionowania w postępowaniu przed IPN przez funkcjonariusza, którego informacja dotyczy, podlega, jak każdy inny dowód, badaniu i ocenie przez organ podejmujący decyzję na jego podstawie i w konsekwencji podlega ocenie sądu. Powyższe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, choć wypowiedziane na gruncie zupełnie innej ustawy (poprzedniej ustawy lustracyjnej), pozostaje aktualne również w stanie prawnym uregulowanym w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym i jest podzielane przez Sąd w składzie orzekającym w sprawie niniejszej, jak również przez inne składy tutejszego Sądu (*vide* wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z 5 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 220/18; z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 2344/18; z 12 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 2268/18; z 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 1705/18 – orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w internetowej bazie orzeczeń na stronie Naczelnego Sądu Administracyjnego; dalej: „NSA”: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Odnosząc się do dokonanej przez organ interpretacji przepisu art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, tut. Sąd wskazuje, że ustawodawca nie stawia znaku równości pomiędzy rzetelnym wykonywaniem zadań a narażaniem zdrowia i życia. Podstawą uznania, iż służba była wykonywana rzetelnie, mogą być

również inne okoliczności, nie zaś wyłącznie służba z narażaniem zdrowia i życia. Takie stanowisko zostało zaaprobowane przez NSA m.in. w wyrokach z 13 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1895/19, sygn. akt I OSK 1569/15 i sygn. akt I OSK 1466/19. W orzeczeniach tych Sąd kasacyjny podniósł, że gdyby ustawodawca zakładał odniesienie wymienionego w art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym 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. W konsekwencji nie można przyjąć, że jedynie narażenie zdrowia i życia – jako wyłączna kwalifikacja - może decydować o podstawach badania kryterium pełnienia służby w sposób rzetelny, a tym samym przesądzać o jego spełnieniu. 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 Ministra 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.

Tymczasem, jak wynika z załączonego do skargi orzeczenia komisji lekarskiej, skarżący został zaliczony do trzeciej grupy inwalidzkiej, a stwierdzone inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą w Policji.

Minister nie wyjaśnił też dlaczego przyznane skarżącemu liczne awanse i nagrody, w tym Brązowa Oznaka „Zasłużony Policjant” (nadawana policjantowi w uznaniu szczególnych zasług i osiągnięć służbowych, którymi przyczynił się do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa lub porządku publicznego), nie kwalifikują się jako okoliczności wyróżniające go na tle pozostałych funkcjonariuszy.

Ponownie rozpatrując sprawę, Minister uwzględni powyższe rozważania prawne oraz ustali istotne w tej sprawie okoliczności faktyczne dotyczące służby skarżącego, a następnie dokona oceny spełnienia przez niego przesłanek wskazanych w art. 8a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.