

JERZY MIGDAŁ

GŁOSA DO WYROKU WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W WARSZAWIE Z 9 MAJA 2006 R., SYGN. AKT: II SA/WA 202/06

Z roku na rok wzrasta liczba spraw kierowanych do sądu przez funkcjonariuszy służb mundurowych. Ich liczba gwałtownie wzrosła po uchwaleniu nowej Konstytucji oraz ogłoszeniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z 16 marca 1999 r., sygn. akt: SK 19/98, wydanego na tle — wskazanego jako podstawa skargi konstytucyjnej — art. 77 ust. 2 Konstytucji. W wyroku tym TK stwierdził, iż art. 77 ust. 2 Konstytucji zawiera w swej treści zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności lub praw i jest elementem konstytucyjnego prawa do sądu, którego zasadnicza część normatywna zawarta jest w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Organiczną więź tych dwu postanowień Konstytucji dostrzega się powszechnie w literaturze naukowej, wskazując jednocześnie, iż treść art. 77 ust. 2 Konstytucji „stanowi dopełnienie konstytucyjnej właściwości praw do sądu” i że w istocie to prawo do sądu a nie zakaz zamykania drogi sądowej jest środkiem ochrony wolności praw. Prawo do sądu, wyprowadzone przed uchwaleniem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z formuły demokratycznego państwa prawnego, znalazło obecnie wyraz wprost we wskazanych powyżej postanowieniach Konstytucji. Zasadnicza dla jego identyfikacji regulacja, zawarta w art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Na jego treść, inspirowaną zarówno poglądami doktryny, międzynarodowymi standardami praw człowieka zawartymi w art. 14 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych oraz w art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, jak też dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu,

tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem — organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym), 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że niekonstytucyjne są te przepisy, które pozbawiają obywatela ochrony sądu czy to w sprawach wynikających ze stosunku służbowego, czy w sprawach dyscyplinarnych, i że ani specyfika stosunku służbowego, ani szczególny tryb postępowania, jakim jest postępowanie dyscyplinarne (prowadzone w ramach określonych korporacji lub służb), nie mogą uzasadnić wyłączenia w tych wypadkach praw do sądu.

Zdaniem TK, z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Z zasady demokratycznego państwa prawnego płynie dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki wynikać muszą z przepisów ustawy zasadniczej.

W przypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną, podającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki i konieczności uwzględnienia obu norm konstytucyjnych, dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie jednak są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób, na co TK zwrócił uwagę już w wyroku z 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97. Ograniczenia te mogą zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób, jak to stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenia nie mogą też naruszać istoty tych wolności i praw.

Odwołanie się do treści art. 77 ust. 2 Konstytucji oznacza, że ograniczenia opisane w art. 31 ust. 3 Konstytucji nie mogą w ogóle wyłączyć drogi sądowej, bo byłoby to oczywiście sprzeczne z art. 77 ust. 2 Konstytucji, takie zaś ograniczenia, które faktycznie zamykałyby obywatelowi drogę do sądu, należałoby uznać za niekonstytucyjne.

Zamykanie zaś drogi sądowej w sprawach dotyczących sfery wolności człowieka, zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji, jest niedopuszczalne. Ustawodawca winien zatem w taki sposób ukształtować zakres właściwości sądów,

aby zawsze jakiś sąd był właściwy do rozpatrzenia sprawy o naruszeniu wolności lub praw człowieka¹.

Dzięki wyżej wymienionemu orzecznictwu funkcjonariusze służb mundurowych zrozumieli, iż w ochronie swych praw mogą korzystać z drogi sądowej. Tym samym coraz częściej pojawiają się zagadnienia związane z rozstrzygnianiem ich różnorodnych problemów, wynikających ze stosunku służbowego. Jednego z nich dotyczy glosowany wyrok Sądu Administracyjnego. Zasluguje on na szczególną uwagę ze względu na jaskrawość naruszeń dokonanych w zakresie interpretacji prawa przez organy zwierzchnie nad funkcjonariuszem. Naruszenia te bez możliwości dochodzenia praw ze stosunku służbowego przez funkcjonariusza przed sądem mimo swej oczywistości nie uległyby zmianie, a w swych skutkach dotykały dużej grupy osób.

Emerytury żołnierzy i policjantów rządzą się zupełnie innymi prawami niż świadczenia cywili. Tak zwani „mundurowi” mogą przejść na emerytury wcześniej, a świadczenia wypłaci im MON lub MSWiA, a nie ZUS. Żołnierze zawodowi, policjanci, agenci ABW itd. przechodzą na emeryturę zgodnie z dwiema ustawami: z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin² oraz z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin³.

Wysokość takiej emerytury zależy między innymi od liczby lat pracowanych w służbie. Emerytura taka zależy też od rodzaju służby jaką funkcjonariusz wykonywał.

Przepisy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków podwyższania emerytur funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej⁴ przewidują między innymi, iż za udział w fizycznym zwalczaniu

¹ S.J. Jaworski, *Wybrane zagadnienia statusu prawnego funkcjonariusza Służby Więziennej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Autorytet i godność Służb Penitencjarnych a skuteczność metod resocjalizacyjnych*, red. J. Świtka, M. Kuć, I. Niewiadomska, Lublin 2004, s. 30, 31.

² Ustawa z dn. 10 XII 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U. 1994, Nr 10, poz. 36 ze zm.).

³ Ustawa z dn. 18 II 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. Nr 53, poz. 214 ze zm.).

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 4 V 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków

niu terroryzmu dostanie on dodatkowe 2% podstawy wymiaru emerytury policyjnej za każdy rok służby.

Niemniej regulacje te, mimo swojej oczywistości, są często błędnie interpretowane. W sprawie będącej przedmiotem niniejszej glosy Komendant Wojewódzki Policji w Krakowie postanowieniem z dnia 25 października 2005 r.⁵ odmówił funkcjonariuszowi Samodzielnego Pododdziału Antyterrorystycznego Policji w Krakowie wydania zaświadczenia potwierdzającego, że w latach 1986–2005, pracując w ZOMO w Krakowie, w Kompani Antyterrorystycznej OP KWP w Krakowie oraz Samodzielnym Pododdziale Antyterrorystycznym Policji w Krakowie, pełnił służbę bezpośrednio w zwalczaniu fizycznym terroryzmu, co uprawniałoby go do podwyższenia o 2% podstawy wymiaru emerytury policyjnej za każdy rok tej służby.

W uzasadnieniu podał, że zgodnie z opinią radcy prawnego KWP w Krakowie z dnia 23 sierpnia 2005 r., nabycie uprawnień i kwalifikacji minersko-pirotechnicznych jest warunkiem koniecznym do podwyższenia emerytury o 2% za każdy rok służby, zgodnie z § 2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. Natomiast Dowódca Samodzielnego Pododdziału Antyterrorystycznego Policji w Krakowie w piśmie z dnia 20 października 2005 r. stwierdził, iż funkcjonariusz nie spełnia wymogów zawartych w wyżej wymienionym przepisie, gdyż nie posiada kwalifikacji минера-pirotechnika.

W zażaleniu na postanowienie, skierowanym do Komendanta Głównego Policji, wyżej wymieniony funkcjonariusz zarzucił mu rażące i oczywiste naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez całkowicie błędną wykładnię § 2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r., polegającą na przyjęciu, jakoby nabycie uprawnień i kwalifikacji minersko-pirotechnicznych było warunkiem koniecznym dla podwyższenia emerytury o 2% za każdy rok służby.

Komendant Główny Policji postanowieniem nr 526 z dnia 9 grudnia 2005 r., wydanym na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 144 k.p.a., utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie.

W uzasadnieniu stwierdził, że zgodnie z przepisem § 2 pkt 2 wskazanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r., emeryturę podwyższa się o 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio

podwyższania emerytur funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej (Dz.U. Nr 86, poz. 734).

⁵ L.Dz-AH-1768/2005.

w zwalczaniu fizycznym terroryzmu, jeżeli funkcjonariusz spełnia łącznie następujące warunki:

a) nabył uprawnienia i kwalifikacje, w tym także w zakresie antyterrorysty minera-pirotechnika, do udziału w działaniach bojowych, realizowanych przez jednostkę lub komórkę antyterrorystyczną Policji,

b) brał udział, w ramach obowiązków służbowych, w działaniach bojowych Policji lub w procesie szkolenia, mającym na celu przygotowania do takich działań, określonym przez Komendanta Głównego Policji.

Biorąc pod uwagę tak określone przesłanki, uznał, że wyżej wymieniony nie posiada uprawnień i kwalifikacji w zakresie antyterrorysty minera-pirotechnika, czego sam zainteresowany nie kwestionuje i w związku z tym żądane zaświadczenie nie mogło zostać wydane.

W ocenie organu, dyspozycja omawianego przepisu nie obejmuje szczególnymi uprawnieniami w zakresie zwiększenia świadczeń emerytalnych policjantów, którzy brali udział, w ramach obowiązków służbowych, w działaniach bojowych Policji lub w procesie szkolenia mającym na celu przygotowanie do tych działań, a nie posiadali uprawnień i kwalifikacji do udziału w takich działaniach. Nabycie uprawnień i kwalifikacji minersko-pirotechnicznych jest bowiem warunkiem niezbędnym do podwyższenia emerytury o 2%, a użycie przez ustawodawcę sformułowania „w tym także” oznacza konieczność posiadania uprawnień i kwalifikacji do udziału w działaniach bojowych, wśród których muszą być również kwalifikacje minera-pirotechnika. Za takim rozumowaniem przemawia, zdaniem organu, wykładnia językowa § 2 pkt 2 rozporządzenia.

W skardze na powyższe postanowienie skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skarżący wniósł o jego uchylenie jako wydanego z rażącym naruszeniem prawa materialnego i nakazanie organowi wydanie skarżącemu wnioskowanego zaświadczenia oraz zasądzenie kosztów według norm przepisanych.

Decyzji tej zarzucił: rażące naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną wykładnię postanowień § 2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r., przez nieprawidłowe przyjęcie, jakoby zgodnie z powołanym przepisem nabycie uprawnień i kwalifikacji minersko-pirotechnicznych było warunkiem koniecznym dla podwyższenia emerytury o 2% za każdy rok służby, w sytuacji, gdy z postanowień powołanego przepisu taki wymóg bynajmniej nie wynika oraz naruszenie przepisu art. 7 k.p.a. poprzez nie podjęcie wszelkich czynności i ustaleń niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, w szczególności poprzez prowadzenie w sprawie postępowania wyjaśniającego przy przyjęciu z góry założenia

interpretacyjnego dotyczącego możliwości uzyskania przez skarżącego wnioskowanych uprawnień.

W uzasadnieniu wskazał, że organ administracyjny nie odniósł się w sposób bardziej pogłębiony do argumentacji skarżącego i w zasadniczym zakresie w praktyce powtórzył jedynie wywody zawarte w uzasadnieniu postanowienia z dnia 25 października 2005 r. Komendant Główny Policji nie podjął zatem rzeczowej polemiki z argumentami podniesionymi przez skarżącego w zażaleniu. Z tego względu istniała konieczność przywołania w skardze również twierdzeń podniesionych w zażaleniu, a do których nie ustosunkował się organ administracji. Wskazał, że zgodnie z treścią § 2 pkt 2 powołanego rozporządzenia „Emeryturę podwyższa się o 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio w zwalczaniu fizycznym terroryzmu, jeżeli funkcjonariusz spełnia łącznie następujące warunki:

a) nabył uprawnienia i kwalifikacje, w tym także w zakresie antyterrorysty minera-pirotechnika, do udziału w działaniach bojowych, realizowanych przez jednostkę lub komórkę antyterrorystyczną Policji lub przez Straż Graniczną,

b) brał udział, w ramach obowiązków służbowych, w działaniach bojowych Policji lub Straży Granicznej lub w procesie szkolenia, mającym na celu przygotowanie do takich działań, określonym przez Komendanta Głównego Policji lub Komendanta Głównego Straży Granicznej”.

Zaznaczył, że wadliwe z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji sformułowanie § 2 pkt 2 lit. a) wyżej wymienionego rozporządzenia nie może stanowić pretekstu dla niekorzystnego dla skarżącego rozstrzygnięcia w sytuacji, gdy przy przyjęciu zasady racjonalności prawodawcy, jego wykładnia nieodmiennie prowadzi do konieczności uznania jako zasadnego stanowiska prezentowanego przez skarżącego.

Interpretacja powołanego przepisu przyjęta przez organ administracji pozostaje w rażącej sprzeczności z jego treścią i sensem. Jego wykładnia zarówno pod względem językowym, logicznym, jak i wreszcie funkcjonalnym prowadzi do przyjęcia, że do nabycia prawa do zwiększonej emerytury prowadzi zarówno posiadanie uprawnień i kwalifikacji do udziału w działaniach bojowych jednostek Policji, jak również — a przy tym zupełnie niezależnie od siebie — posiadanie przez daną osobę uprawnień i kwalifikacji antyterrorystycznych minersko-pirotechnicznych do udziału w takich akcjach. Przepis stwarza w tym zakresie alternatywę, a nie — jak nieprawidłowo przyjmuje organ administracji — konieczność łącznego spełniania obu wskazanych warunków.

Przedstawiona przez organ administracji interpretacja została dokonana nie tylko *contra legem*, jak i sprzecznie z zasadami wykładni językowej, ale także została przyjęta niezgodnie z obowiązującą w zakresie wykładni prawa zasadą, że interpretacja przepisu nie powinna prowadzić do zawężenia w drodze wykładni jego mocy obowiązującej (*exceptiones non extendae sunt*).

Jak wynika z wykładni językowej powołanego przepisu — wymóg § 2 pkt 2 lit. a) sprowadza się do tego, aby dany funkcjonariusz posiadał uprawnienia i kwalifikacje do udziału w akcjach bojowych jednostki lub komórki antyterrorystycznej Policji lub Straży Granicznej, przy czym dopuszcza on w tym zakresie, aby te uprawnienia i kwalifikacje (do udziału w akcjach bojowych) miały charakter minersko-pirotechniczny. Przepis stanowi tu w sposób oczywisty alternatywę, a nie wymaga koniunktywnego spełnienia zarówno wymogu posiadania uprawnień i kwalifikacji do udziału w akcjach bojowych, jak i — dodatkowo — uprawnień i kwalifikacji minersko-pirotechnicznych do udziału w akcjach bojowych. Ani struktura przedmiotowego przepisu, ani żaden z użytych w nim spójników czy innych wyrazów łączących zdanie złożone stanowiące § 2 pkt 2 lit. a) rozporządzenia nie przemawia za interpretacją podaną w uzasadnieniu postanowienia.

Zgodnie z powszechnie przyjętymi zasadami legislacji, a także wykładni prawa, dla przyjęcia konieczności łącznego występowania określonych składników hipotezy normy prawnej (czyli tzw. koniunkcji lub warunków koniunktywnych), konieczne byłoby użycie w przepisie spójników „i”, „oraz”, lub ewentualnie wyrażenia „wymagane są łącznie”.

Należy wreszcie zauważyć, że słowo „także”, zgodnie z wykładnią słownikową zawartą w *Słowniku języka polskiego PWN*⁶, oznacza „również, też”, a zatem nie „wyłącznie”, jak wynikałoby z interpretacji użytej w postanowieniu.

Użycie w powołanym przepisie wyrażenia „w tym także” w sposób oczywisty prowadzi do konieczności przyjęcia, że wśród warunków określonych w powołanym przepisie w „uprawnieniach i kwalifikacjach do udziału w akcjach bojowych” mieszczą się (o czym świadczy zapis „w tym także”) także „uprawnienia i kwalifikacje w zakresie antyterrorystyki minera-pirotechnika”. Przyjęta przez prawodawcę konstrukcja zrównuje te uprawnienia z punktu widzenia uzyskania określonych uprawnień.

Zaznaczył, iż przenosząc to na grunt przedmiotowej sprawy należy stwierdzić, że użycie w analizowanym zdaniu wyrażenia „w tym także” świadczy

⁶ *Słownik języka polskiego PWN*, red. M. Szymczak, Warszawa 1981, s. 475.

jednoznacznie, iż Rada Ministrów przyjęła w rozporządzeniu, że wśród osób posiadających uprawnienia i kwalifikacje do udziału w działaniach bojowych, realizowanych przez określoną tam jednostkę lub komórkę antyterrorystyczną mieszczą się także osoby posiadające uprawnienia do udziału w działaniach bojowych w zakresie antyterrorysty minera-pirotechnika.

Również z punktu widzenia wykładni celowościowej oczywiste jest, że zwiększenie wymiaru emerytury policyjnej wiązać się ma z udziałem w określonych działaniach bojowych związanych ze zwalczaniem terroryzmu osoby, która posiada odpowiednie uprawnienia i kwalifikacje do udziału w takich akcjach, przy czym jako równoprawne w tym zakresie rozporządzenie uznaje (czemu służy właśnie zapis „w tym także w zakresie”) także uprawnienia i kwalifikacje antyterrorysty minera-pirotechnika.

Jak wynika z *ratio legis* rozporządzenia, stanowi ono podstawę do zwiększenia wymiaru świadczeń emerytalnych określonych grup funkcjonariuszy Policji i innych służb mundurowych z tytułu ich czynnego udziału w działaniach antyterrorystycznych, w tym zwłaszcza z tytułu faktycznego udziału osób posiadających określone uprawnienia i kwalifikacje w konkretnych akcjach bojowych. Rozporządzenie stanowić ma podstawę dla przyznania takim osobom swoistej rekompensaty za zwiększone zagrożenie życia i zdrowia związane z udziałem w akcjach bojowych, a także za znacznie zwiększone zaangażowanie tychże funkcjonariuszy w związku z intensywnym szkoleniem, posiadaniem szczególnych kwalifikacji czy wreszcie koniecznością uzyskania szczególnych uprawnień, itp.

Ograniczenie mocy obowiązującej § 2 rozporządzenia wyłącznie do funkcjonariuszy jednostek antyterrorystycznych, którzy posiadają uprawnienia minera-pirotechnika, a pominięcie tych funkcjonariuszy, którzy nie posiadając takich uprawnień czynnie i częstokroć z narażeniem życia i zdrowia brali udział w akcjach bojowych Policji (i posiadali w tym zakresie konieczne uprawnienia oraz kwalifikacje) pozostaje w rażącej sprzeczności z celem i funkcją tego przepisu i całego rozporządzenia.

Należy zwrócić uwagę, że organ rozpoznający zażalenie nie ustosunkował się w sposób wnikliwy do wywodów podniesionych w zażaleniu, nie podejmując polemiki z podniesionymi w zażaleniu wywodami skarżącego, dotyczącymi interpretacji kluczowego dla rozstrzygnięcia przepisu rozporządzenia.

Argumentacja organu orzekającego dotycząca interpretacji kluczowego przepisu rozporządzenia sprowadziła się faktycznie do wybiegu językowego, polegającego na interpretacji wyrwanego z kontekstu wyrażenia „także”. Pominięto przy tym całkowicie okoliczność, że partykuła ta w zdaniu nie występuje samodzielnie, lecz funkcjonuje w wyrażeniu „w tym także”, co

musi prowadzić do zgola odmiennych wniosków interpretacyjnych. Należy zauważyć, że wykładnia konkretnych wyrażeń nie może przecież abstrahować od kontekstu w jakim zostały one użyte.

Dodał, że interpretacja organów orzekających w sprawie pozostaje w zupełnej sprzeczności z wykładnią przyjętą w innych rozstrzygnięciach przez samego Komendanta Głównego Policji, gdzie prezentował on taką samą wykładnię jak skarżący wykładnię § 2 pkt 2 rozporządzenia. Co więcej, wersja skarżącego znajduje w tym zakresie oparcie także w stanowisku prezentowanym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji Wydział VI Skarg i Analiz Zakładu Emerytalno-Rentowego, zgodnie z którym „prawo do podwyższenia emerytury o 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej w zwalczaniu fizycznym terroryzmu przysługuje funkcjonariuszowi, który nabył uprawnienia i kwalifikacje do udziału w zadaniach bojowych realizowanych przez jednostkę antyterrorystyczną Policji i Straży Granicznej, a także funkcjonariuszowi, który w ramach obowiązków służbowych brał udział w działaniach bojowych Policji lub Straży Granicznej lub w procesie szkolenia, mającym na celu przygotowanie do tego rodzaju działań. Zwiększenie emerytury o 2% za każdy rok przysługuje również funkcjonariuszowi o kwalifikacjach minera-pirotechnika, ale tylko wtedy, gdy brał udział w takich działaniach⁷.

W odpowiedzi na skargę Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o jej oddalenie i podtrzymał swoje stanowisko faktyczne i prawne przedstawione w zaskarżonym postanowieniu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. — Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁸, sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości w szczególności przez kontrolę działalności administracji publicznej, która sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Skarga oceniona pod tym kątem zasługuje na uwzględnienie.

W rozpatrywanej sprawie istota sporu sprowadza się do wykładni przepisu § 2 pkt 2 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 maja 2005 r.

Przepis § 2 pkt 2 stanowi, że emeryturę podwyższa się o 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio w zwalczaniu fizycznym terroryzmu, jeżeli funkcjonariusz spełnia łącznie następujące warunki:

⁷ Z. Chojnacka, *Podwyższenie emerytury policyjnej z tytułu pełnienia służby w szczególnych warunkach*, „Policja 997” 2005, październik, s. 45.

⁸ Ustawa z dn. 25 VII 2002 r. — Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.).

a) nabył uprawnienia i kwalifikacje, w tym także w zakresie antyterrorysty minera-pirotechnika, do udziału w działaniach bojowych, realizowanych przez jednostkę lub komórkę antyterrorystyczną Policji,

b) brał udział, w ramach obowiązków służbowych, w działaniach bojowych Policji lub w procesie szkolenia mającym na celu przygotowania do takich działań, określonym przez Komendanta Głównego Policji.

Spełnienie przez skarżącego warunku określonego w pkt. 2 lit. b omawianego przepisu jest niesporne i sam organ go nie zakwestionował w swoim rozstrzygnięciu.

Natomiast w ocenie Sądu, zarówno Komendant Główny Policji, jak i również Komendant Wojewódzki Policji w Krakowie, dokonali błędnej wykładni pkt. 2 lit. a) cytowanego przepisu. Zastosowana przez organy wykładnia językowa nie powinna budzić wątpliwości, iż prawo do podwyższenia emerytury przysługuje funkcjonariuszowi, który nabył uprawnienia i kwalifikacje do udziału w zadaniach bojowych, realizowanych przez jednostkę lub komórkę antyterrorystyczną Policji, zaś zawarte wtrącenia „w tym także w zakresie antyterrorysty minera-pirotechnika” powiększa jedynie krąg funkcjonariuszy uprawnionych do podwyższenia emerytury o funkcjonariuszy o tej wąskiej specjalności.

Powoływanie się Komendanta Głównego Policji na definicję znaczeniową partykuły „także” zawartą w *Słowniku* jest chybione, gdyż w spornym przepisie prawodawca użył wyrażenia „w tym także” a nie tylko słowa „także”.

Należy dodatkowo podnieść, że w nauce prawa i piśmiennictwie wyróżnia się również inne rodzaje wykładni danej normy prawnej, np. wykładnię gramatyczną, celowościową, funkcjonalną, systemową lub logiczną.

Jeśli więc określony przepis nastręcza problemów interpretacyjnych, zaś sama wykładnia językowa lub gramatyczna nie wystarcza do jego właściwego odczytania, winny być zastosowane inne rodzaje wykładni.

Z punktu widzenia wykładni celowościowej oczywiste jest, że zwiększenie wymiaru emerytury policyjnej wiąże się nierozzerwalnie z udziałem w określonych działaniach bojowych przy zwalczaniu terroryzmu funkcjonariusza, który posiada odpowiednie uprawnienia i kwalifikacje do udziału w takich działaniach, a poprzez użycie sformułowania „w tym także” nastąpiło zrównanie z nimi uprawnień i kwalifikacji antyterrorysty minera-pirotechnika.

Odnosząc się z kolei do *ratio legis* rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. należy się zgodzić ze stanowiskiem skarżącego, że

stanowi ono podstawę do przyznania takim funkcjonariuszom swoistej rekompensaty za zwiększone zagrożenie zdrowia i życia związane z udziałem w akcjach bojowych oraz zwiększone zaangażowanie tych funkcjonariuszy w związku ze specjalnym szkoleniem w celu nabycia szczególnych kwalifikacji i uprawnień.

Zdaniem składu orzekającego, przyjęta przez organ wykładnia prowadziłyby do nieuzasadnionego dyskryminowania tych funkcjonariuszy, którzy biorąc udział w działaniach bojowych i nie posiadając uprawnień i kwalifikacji минера-pirotechnika, narażają zdrowie i życie bez prawa do podwyższenia z tego tytułu emerytury.

Odnosząc się do żądania nakazania organowi wydania wnioskowanego zaświadczenia, należy podnieść, iż zgodnie z powołanym na wstępie przepisem art. 1 § 1 i § 2 ustawy — Prawo o ustroju sądów administracyjnych, sądy administracyjne oceniają jedynie legalność podjętych przez organy administracji publicznej rozstrzygnięć, natomiast nie są władne nakazać im określonego zachowania, z wyjątkiem skarg na bezczynność organów.

Mając powyższe na względzie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 145 § 1 lit. a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹, wyrokiem z 9 maja 2006 r. (sygn. akt: II SA/Wa 202/06) uchylił zaskarżone postanowienie Komendanta Głównego Policji z dnia 9 grudnia 2005 r. oraz utrzymane w nim w mocy postanowienie Małopolskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji z dnia 25 października 2005 r. O zakresie, w jakim zaskarżone postanowienie nie podlega wykonaniu sąd orzekł na podstawie art. 152, zaś o kosztach w oparciu o art. 200 powołanej ustawy w związku z § 18 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów niewypłaconej pomocy prawnej udzielanej z urzędu¹⁰.

⁹ Ustawa z dn. 30 VIII 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dn. 28 IX 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów niewypłaconej pomocy prawnej udzielanej z urzędu (Dz.U. Nr 163, poz. 1348 ze zm.).

