

PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ

GLOSA
DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
Z DNIA 8 SIERPNI 2012 R., SYGN. AKT I OSK 2012/13¹

COMMENTARY TO THE VERDICT OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT OF 8 AUGUST
2012 IN THE CASE I OSK 2012/13

Teza

Wypadkiem, o jakim mowa w art. 4 pkt 15 lit. c ustawy o weteranach działań poza granicami państwa, będzie tylko takie zdarzenie, które bezpośrednio związane jest z realizacją konkretnych zadań operacyjnych, stabilizacyjnych czy doradczych.

Innymi słowy, w sytuacji gdy wypadek nastąpił w ramach zwykłego wykonywania zadań służbowych przez żołnierza, bez związku ze szczególnym charakterem zadań mandatowych misji, to sam fakt, że wypadek miał miejsce poza granicami kraju, nie kwalifikuje go jako wypadku w rozumieniu art. 4 pkt 15 lit. c ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa.

Glosa

Komentowane orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczy problematyki przyznania statusu weterana poszkodowanego w działaniach poza granicami państwa na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa². Celem niniejszej ustawy było docenienie roli i wysiłku prawie stutysięcznej grupy

¹ Niepublikowany.

² Dz.U. Nr 205, poz. 1203, zwana dalej: ustawą o weteranach.

żołnierzy polskich sił zbrojnych oraz funkcjonariuszy innych formacji zmilitaryzowanych, którzy od 1953 r. uczestniczyli w misjach poza granicami kraju, mających na celu ochronę lub przywrócenie pokoju na terytoriach obcych państw. Od 1989 r. wiele takich misji miało charakter militarny. Należało zatem w odpowiedni sposób uhonorować wkład polskich żołnierzy i funkcjonariuszy w utrzymanie pokoju i porządku międzynarodowego.

Ustawa o weteranach wyróżnia dwie grupy weteranów: „zwykłych” oraz „poszkodowanych”. Status weterana zwykłego, zgodnie z art. 2 ustawy o weteranach, może uzyskać osoba, która brała udział, na podstawie skierowania, w działaniach poza granicami państwa w ramach: misji pokojowej lub stabilizacyjnej, kontyngentu policyjnego, kontyngentu Straży Granicznej, zadań ochronnych Biura Ochrony Rządu lub zapewniania bezpieczeństwa państwa, nieprzerwanie przez okres, na jaki została skierowana, jednak nie krócej niż przez okres 60 dni, albo grupy ratowniczej Państwowej Straży Pożarnej, łącznie przez okres nie krótszy niż 60 dni. Natomiast wedle treści art. 3 ww. ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. weteranem może być osoba, która biorąc udział na podstawie skierowania w działaniach poza granicami państwa, doznała uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku pozostającego w związku z tymi działaniami lub choroby nabytej podczas wykonywania zadań lub obowiązków służbowych poza granicami państwa, z tytułu których przyznano jej świadczenia odszkodowawcze. Definicja wypadku pozostającego w związku z działaniami poza granicami państwa została określona w art. 4 pkt 15 ustawy o weteranach. Zgodnie z jego brzmieniem taki wypadek to „zdarzenie nagłe, wywołane przyczyną zewnętrzną, powodujące uszczerbek na zdrowiu, które zaistniało podczas lub w związku z:

- a) działaniami podejmowanymi w ramach uderzenia na przeciwnika bądź odparcia jego uderzeń,
- b) zamachem lub innym bezprawnym działaniem wymierzonym przeciwko osobie, która brała udział w działaniach poza granicami państwa,
- c) innymi działaniami pozostającymi w bezpośrednim związku z wykonywaniem zadań:
 - przez żołnierza, z wyłączeniem przypadków, w których żołnierz przy wykonywaniu zadań nie przestrzegał przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy,
 - określonych w akcie utworzenia kontyngentu policyjnego, kontyngentu Straży Granicznej, grupy ratowniczej Państwowej Straży Pożarnej, w skierowaniu do wykonywania zadań ochronnych Biura Ochrony Rządu lub w skierowaniu do wykonywania zadań mających na celu zapewnianie bezpieczeństwa państwa”.

Przyznanie statusu weterana następuje w drodze decyzji administracyjnej. Stąd sprawy z tego zakresu są rozpatrywane przez sądy administracyjne.

Nie wydaje się budzić wątpliwości przyznanie statusu weterana poszkodowanego w stanach faktycznych opisanych w art. 4 pkt 15 lit. a i b. Uderzenie, do którego odwołuje się art. 4 pkt 15 lit. a ustawy o weteranach, należy rozumieć jako „zorganizowane działanie wojsk, które wykorzystując własne możliwości taktyczne, operacyjne i ogniowe oraz dogodne warunki zewnętrzne (zwykle teren) wykonują zadania taktyczno-operacyjne zmierzające do rozgromienia (rozbitcia) określonego zgrupowania wojsk nieprzyjaciela lub zniszczenia (obezwładnienia) jego sił i środków”³. Zdarzenie opisywane w treści art. 4 pkt 15 lit. a ustawy o weteranach ma zatem charakter militarny i wiąże się ono z działaniami zbrojnymi mającymi gwałtowny, często trudny do przewidzenia przebieg. Cechą ich jest dążenie do zniszczenia przeciwnika lub obrony przed zniszczeniem ze strony wrogich formacji zbrojnych. Wrogie oddziały uzbrojone mogą być regularnymi formacjami zbrojnymi, oddziałami partyzanckimi, a nawet w sytuacji, gdy misja ma miejsce na terytorium, na którym całkowicie przestała istnieć władza państwowa – kryminalnymi bandami. Zamach lub inne bezprawne działanie wymierzone w uczestnika misji, o którym mowa w art. 4 pkt 15 lit. b, to nagłe, niespodziewane użycie siły przeciwko żołnierzowi lub funkcjonariuszowi. Działanie to ma charakter zorganizowany⁴, a jego jedynym celem jest dążenie do pozbawienia życia lub zdrowia uczestnika misji. W przeciwieństwie do czynu opisanego w art. 118a Kodeksu karnego⁵ zamach taki nie musi mieć charakteru masowego. Wystarczy, aby był skierowany przeciwko jednemu żołnierzowi lub funkcjonariuszowi.

Najwięcej wątpliwości powoduje stosowanie art. 4 pkt 15 lit. c ustawy o weteranach⁶. Wedle brzmienia tego przepisu do przyznania żołnierzowi statusu weterana poszkodowanego konieczne jest łączne spełnienie czterech pozytywnych przesłanek:

- wypadek musi mieć charakter nagły, czyli musi to być zdarzenie, którego w długim okresie nie można było przewidzieć, następuje ono bardzo szybko, a uczestnik misji ma ograniczone możliwości reakcji na wystąpienie zdarzenia,
- wypadek musi zostać wywołany przyczyną zewnętrzną niewynikającą z działania uczestnika misji lub niespodowodowaną przez chorobę, na którą on cierpi,
- wypadek musi spowodować uszczerbek na zdrowiu, a zatem zdarzenie musi doprowadzić do powstania określonego upośledzenia czynności organizmu żołnierza

³ M. Laprus (red.), *Leksykon wiedzy wojskowej*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1979, s. 463.

⁴ Por. N. Kłaczyńska, *Komentarz do art. 118a Kodeksu karnego*, opublikowany w LEX.

⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. Nr 88, poz. 553, ze zm.

⁶ Por.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 1807/12, opublikowany w LEX nr 1325969; wyroki NSA z dnia 12 sierpnia 2014 r.: sygn. akt I OSK 1026/13 oraz I OSK 670/13, opublikowane w CBOSA.

lub funkcjonariusza. Uszczerbek na zdrowiu powinien być potwierdzony przez orzeczenie właściwej komisji lekarskiej,

- wypadek musi zaistnieć podczas działań związanych z wykonywaniem innych zadań przez żołnierza niż opisane w art. 4 pkt 15 lit. a i lit. b lub bezpośrednio w związku z nimi.

Ostatni warunek opisany w art. 4 pkt 15 lit. c ustawy o weteranach jest kluczowy dla określenia sytuacji prawnej uczestnika misji wnoszącego o przyznanie statusu weterana poszkodowanego, i to on stał się przedmiotem rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w komentowanym orzeczeniu. W omawianej sprawie żołnierz pełniący służbę w Polskim Kontyngencie Wojskowym w Islamskiej Republice Afganistanu uległ wypadkowi podczas wysiadania z samochodu na terenie bazy wojskowej. Żołnierz wskutek wypadku doznał uszczerbku na zdrowiu w wysokości 3%, za co wypłacono mu odszkodowanie. Uczestnik misji wystąpił o przyznanie statusu weterana poszkodowanego. Jednak zarówno organ administracji publicznej, jak i Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznały, że okoliczności wypadku nie odpowiadają treści art. 4 pkt 15 lit. c ustawy o weteranach, dlatego też wnioskodawca nie może być uznany za weterana poszkodowanego. Żołnierz, nie zgadzając się z wyrokiem sądu I instancji, w skardze kasacyjnej zarzucił mu naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię wspomnianego art. 4 pkt 15 lit. c tryet 1 ww. ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. W skardze kasacyjnej wskazano, że sąd I instancji zbyt wąsko ujął definicję wypadku. Zdaniem skarżącego kasacyjnie wypadek miał miejsce na terenie bazy podczas misji, gdy był dowożony do zadań polegających na ochronie bazy przed zamachami. Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił stanowiska zawartego w skardze kasacyjnej, a wyjaśniając swoje stanowisko, wskazał dwa elementy, które muszą razem zaistnieć, aby inne działania pozostające w bezpośrednim związku z wykonywaniem zadań można było uznać za wypadek, o którym mowa w art. 4 pkt 15 lit. c ustawy o weteranach.

Po pierwsze, wypadek musi zaistnieć w bezpośrednim związku z zadaniami misji, w której uczestniczy żołnierz lub funkcjonariusz. Wydaje się, że bezpośredni związek, o którym mowa w ww. przepisie, należy rozumieć w ten sposób, że wypadek jest następstwem wykonywania przez żołnierza zadań wyznaczonych dla misji, w której uczestniczy. Związek ten ma więc charakter czasowy, miejscowy oraz przede wszystkim funkcjonalny. Wykonywane czynności powinny wiązać się zatem z wykonywaniem zadań, do których została wyznaczona określona misja pokojowa lub stabilizacyjna. Związek taki powinien być rozpatrywany poprzez zadania misji wskazane w aktach prawnych powołujących określoną misję lub statuujących kontyngent wojskowy. Po drugie, zadania wykonywane przez

uczestnika misji powinny mieć inny charakter niż zwykle zadania wykonywane w trakcie służby. Zdarzenie powodujące wypadek jest powiązane z celami misji, wynika z ich specyfiki, nie może być ono utożsamiane ze zwykłym wypadkiem, który może wystąpić w trakcie służby w kraju, za który żołnierzom przysługują świadczenia z ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową⁷.

Pogląd wyrażony w komentowanym orzeczeniu należy uznać za słuszny. Posiada on oparcie w treści art. 3 ustawy o weteranach. Przepis ten wyraźnie określa, że weteranem poszkodowanym może zostać osoba, która brała w misjach „na podstawie skierowania w działaniach poza granicami państwa i doznała uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku pozostającego w związku z tymi działaniami lub choroby nabytej podczas wykonywania zadania lub obowiązków służbowych poza granicami państwa, z tytułu których przyznano jej świadczenia odszkodowawcze. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w których osoba została poszkodowana w wyniku np. wybuchu miny pułapki lub zachorowała na chorobę występującą tylko w rejonie działania misji czy kontyngentu (np. choroby tropikalne). Nie przewiduje się możliwości nadania statusu weterana poszkodowanego osobie ewakuowanej do kraju z innych powodów medycznych niezwiązanych z wypadkiem lub chorobą nabytą w rejonie działania poza granicami państwa”⁸. Ustawodawca podkreślił, że wypadek lub inne zdarzenie z art. 4 pkt 15 lit. c ustawy o weteranach posiadają podobny charakter do zdarzeń opisanych w art. 4 pkt 15 lit. a i b, a zatem mają to być zdarzenia podobne do działań bojowych, innych niż zdarzenia spotykane podczas zwykłej służby w kraju w warunkach pokojowych. Specyfika zadań wykonywanych w związku z misją jest odmienna od normalnych, codziennych obowiązków służbowych żołnierzy i funkcjonariuszy, niesie ona ze sobą realne zagrożenie dla życia i zdrowia uczestnika misji. To właśnie szczególne zadania misji stanowią nieodłączny element w procesie ustalania przyczyn wypadku.

Nie można więc utożsamiać innych działań pozostających w związku z wykonywaniem zadań misji tylko z miejscem wypadku. Sam fakt, że żołnierz lub funkcjonariusz uległ wypadkowi, nawet przy wykonywaniu czynności związanych ze służbą, podczas pobytu na misji – nie oznacza, że może on uzyskać status weterana poszkodowanego. Dla tego statusu nie jest bowiem decydujące miejsce zdarzenia, lecz jego charakter pozostający z ścisłym związkiem z celem i zadaniami misji, w której uczestniczy polski kontyngent. Nadto nie byłoby sprawiedliwe, gdyby te same świadczenia i ten sam status uzyskiwali żołnierze lub

⁷ Dz.U. z 2014 r., poz. 213 – j.t.

⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy o weteranach. Sejm VI kadencji, druk nr 3754, opublikowany w LEX.

funkcjonariusze poszkodowani w trakcie działań bojowych, jak i ci uczestnicy misji, którzy na skutek nieszczęśliwego zbiegu okoliczności ulegli zwykłemu wypadkowi, który równie dobrze mógłby mieć miejsce w trakcie służby w kraju. Przypomnieć ponadto należy, że celem ustawy o weteranach jest szczególne uhonorowanie osób, które z narażeniem życia uczestniczyły w misjach międzynarodowych, a ich status przypomina sytuację prawną kombatantów – uczestników walk o niepodległość. Stąd zarówno świadczenia z ustawy o weteranach, jak i status weterana poszkodowanego nie mogą być traktowane jako swoiste dodatkowe odszkodowanie za wypadek, który wystąpił podczas wykonywania obowiązków służbowych. Za tego rodzaju wypadki przysługują bowiem świadczenia wypłacane na podstawie ustawy o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową.

Dla pełnego opisanego warunków uznania żołnierza lub funkcjonariusza za weterana poszkodowanego należy dodać, że ustawa o weteranach wskazuje na dwie przesłanki negatywne uniemożliwiające przyznanie uczestnikowi misji statusu weterana poszkodowanego. Zgodnie z art. 4 pkt 15 lit. c tiret pierwszy ustawy o weteranach żołnierz lub funkcjonariusz, który przy wykonywaniu zadań nie przestrzegał przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy, nie może uzyskać świadczeń, o których mowa w ww. ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. Treść tego rozwiązania jest oczywista. Nie można bowiem uznawać za weterana żołnierza lub funkcjonariusza, który przy wykonywaniu obowiązków służbowych lekceważył zasady bhp. Gdyby nie było takiego rozwiązania, doszłoby do swego rodzaju przyzwolenia na lekkomyślność i lekceważenie zasad bezpieczeństwa na misjach. Druga przesłanka negatywna została statutowana w art. 6 ustawy o weteranach. Przepis ten wskazuje, że statusu weterana nie może otrzymać żołnierz lub funkcjonariusz skazany prawomocnym wyrokiem za dwa rodzaje przestępstw:

- przestępstwa popełnione umyślnie lub przestępstwa skarbowe popełnione umyślnie w związku z wykonywaniem zadań lub obowiązków służbowych podczas udziału w działaniach poza granicami państwa,
- przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej.

Ratio legis tego rozwiązania jest również oczywiste. Nie zasługują na status weterana uczestnicy misji, którzy swoim postępowaniem wykazali rażące lekceważenie obowiązków żołnierza lub funkcjonariusza reprezentującego państwo polskie przy wykonywaniu ważnych działań za granicami lub działali, również w kraju, przeciwko państwu, które ich delegowało na misję.

Problem poruszony w głosowanym wyroku ma duże znaczenie praktyczne dla licznej rzeszy weteranów. Naczelny Sąd Administracyjny trafnie wywiódł elementy składające się na pojęcie innego zdarzenia, o którym mowa w art. 4 pkt 15 lit. c ustawy o weteranach, pozwalające na odróżnienie go od zwykłego wypadku, który wystąpił podczas wykonywania zadań służbowych.

Abstract

That verdict of Supreme Administrative Court is related to granting a status of casualty veteran harmed during deployment abroad. Author supports court's opinion that is consistent with article 3 of Law of Veterans of 19 August 2011.