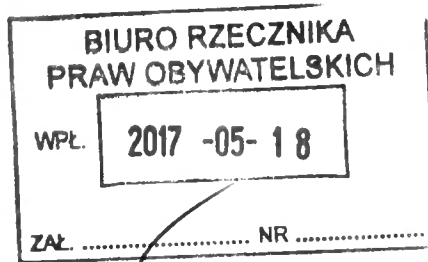




BMP-0790-1-6/2017/PS

Warszawa, dnia 16 maja 2017 roku



Pan

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w nawiązaniu do wystąpienia Pana Rzecznika z dnia 7 kwietnia 2017 roku (sygn. WZF.7060.504.2017.TO) w sprawie stosowania art. 8a ust. 1 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 i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. 708, z późn. zm.)¹, zwanej dalej „ustawą”, należy wskazać, iż w ocenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) przedstawione w ww. wystąpieniu wątpliwości odnoszące się do „możliwości wszechstronnego wyjaśnienia przestanki rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r.” nie wydają się zasadne. Powyższe stanowisko należy uzasadnić w następujący sposób.

W pierwszej kolejności trzeba wskazać, że postępowanie zmierzające do wydania decyzji na podstawie art. 8a ustawy prowadzone jest w trybie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.), zwanej dalej „K.p.a.”. To właśnie K.p.a. jest ustawą proceduralną, która reguluje kwestie związane z obowiązkiem podejmowania przez właściwe organy administracji publicznej wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy (por. art. 7 i art. 77 § 1 K.p.a.²). Realizacja przedmiotowego obowiązku może przy tym polegać w szczególności na zwróceniu się do innego organu administracji o przekazanie (udostępnienie) określonego rodzaju materiałów

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

1) krótkotrwałą służbę przed dniem 31 lipca 1990 r. oraz

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

² Zgodnie z art. 7 K.p.a. w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy (...). Natomiast zgodnie z art. 77 § 1 K.p.a. organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

w sprawie (np. akt osobowych danego funkcjonariusza) bądź też o przedstawienie opinii, przykładowo w przedmiocie rzetelnego wykonywania przez danego funkcjonariusza zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 roku.

Jak przy tym wskazuje się w doktrynie, „*obok prawnych przesłanek współdziałania dwóch lub więcej podmiotów w procesie wydawania decyzji administracyjnych (por. art. 106 K.p.a.) występować mogą także inne przesłanki, wskazujące na konieczność takiego współdziałania (...). Będą to zatem przesłanki wynikające nie z przepisów prawa, ale z zasad sprawnego działania, racjonalnej organizacji pracy itp. Sytuacje tych podmiotów można zatem porównać do roli biegłego w postępowaniu wyjaśniającym. Opinie te stanowiąc będą jeden z wielu elementów materiału dowodowego sprawy, podlegającego rozpatrzeniu przez organ wydający decyzję w tej sprawie według zasad określonych w art. 77 § 1, art. 80 K.p.a.*” (C. Martysz, Komentarz do art. 106 K.p.a. [w:] G, Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I (...)*, LEX 2010). Toteż zasady ewentualnej współpracy pomiędzy właściwym w danej sprawie organem administracji a innymi podmiotami (w tym organami administracji) w zakresie pozyskania materiału dowodowego w sprawie wynikają z regulacji *K.p.a.*, w tym zwłaszcza z art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 80 *K.p.a.*, a nie z przepisów prawa materialnego. Wobec powyższego nieuzasadnionym pozostaje podnoszenie przez Pana Rzecznika, iż przepisy *ustawy* nie określają zasad i trybu współdziałania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z innymi organami administracji w zakresie unormowania z art. 8a *ustawy*.

Jednocześnie należy wskazać, że *K.p.a.* nie zawiera zamkniętego katalogu środków dowodowych dopuszczalnych w postępowaniu dowodowym, a organ obowiązany jest dopuścić jako dowód wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem (75 § 1 *K.p.a.*³). Odnosząc powyższe do przedstawionych przez Pana Rzecznika wątpliwości dotyczących chronionych bez względu na upływ czasu danych *mogących doprowadzić do identyfikacji funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników służb i instytucji, uprawnionych do wykonywania na podstawie ustawy czynności operacyjno-rozpoznawczych jako funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników wykonujących te czynności*⁴, podkreślenia wymaga, iż z *ustawy* w żaden sposób nie wynika, aby ocena w zakresie przesłanki rzetelnego wykonywania przez danego funkcjonariusza zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 roku wymagała analizy przez organ (Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji) np. niejawnych akt osobowych danego funkcjonariusza. Nie można przy tym wykluczyć uzyskania, stosownie do uprawnień organu, dostępu do niejawnych akt osobowych w celu ustalenia, czy określony funkcjonariusz rzetelnie wykonywał zadania i obowiązki po dniu 12 września 1989 roku, w tym z narażeniem zdrowia i życia. Jeżeli bowiem konieczne będzie wykorzystanie tego typu materiałów, brak jest regulacji prawnych,

³ W zdaniu drugim ww. przepisu wskazano zaś jedynie przykładowy katalog środków dowodowych („w szczególności”).

⁴ Porównaj art. 7 ust. 1 pkt 1 *ustawy* z dnia 5 sierpnia 2010 r. o *ochronie informacji niejawnych* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1167, z późn. zm.). Podkreślenia wymaga przy tym, iż przywołana regulacja dotyczy wyłącznie określonej kategorii informacji, tj. informacji *mogących doprowadzić do identyfikacji funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników służb i instytucji, uprawnionych do wykonywania na podstawie ustawy czynności operacyjno-rozpoznawczych jako funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników wykonujących te czynności*, a nie zaś wszystkich informacji odnoszących się do sposobu wykonywania przez danego funkcjonariusza jego zadań i obowiązków.

które uniemożliwiałyby organowi wgląd do niejawnych akt personalnych funkcjonariuszy i byłych funkcjonariuszy. Wystarczającym jednak może być uzyskanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji opinii w analizowanym przedmiocie, przedstawionej przez organ właściwy dla danej formacji, w której służbę po ww. dacie pełnił zainteresowany funkcjonariusz. W analizowanym zakresie należy także uwzględnić regulacje poszczególnych pragmatyk służbowych.

Należy przy tym również podkreślić, że decyzja wydana w trybie art. 8a ust. 1 ustawy ma charakter wyjątkowy, toteż tym bardziej istotnym jest zaangażowanie ze strony zainteresowanego⁵. Regulacja art. 8a ust. 1 ustawy stanowi bowiem podstawę prawną umożliwiającą Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji wydanie decyzji o charakterze uznaniowym w zakresie wyłączenia w „szczególnie uzasadnionych przypadkach” stosowania określonych przepisów ustawy regulujących wysokość świadczeń osób, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa. Sprawne rozpatrzenie wniosku w ww. przedmiocie z pewnością ułatwi więc wskazanie w jego treści m.in. faktów i dowodów, które mają w ocenie wnioskodawcy potwierdzać spełnienie przesłanek, o których mowa w art. 8a ust. 1 ustawy.

Odnosząc się z kolei do przywoływanego przez Pana Rzecznika art. 6 ust. 1 *Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.), zwanej dalej „EKPCz”, należy wskazać, że zgodnie z brzmieniem ww. regulacji każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Jak się przy tym wskazuje w doktrynie, „pojęcie praw i obowiązków o charakterze cywilnym jest koncepcją autonomiczną wymagającą interpretacji niezależnej od prawa wewnętrznego państw Konwencji, przy uwzględnieniu jednak jego ogólnych zasad” (M. A. Nowicka, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. VII, LEX/el. 2015). W niniejszym kontekście należy zauważyć, iż o ile sprawy o świadczenia z ubezpieczeń społecznych, jako pozostające w zakresie szeroko rozumianego prawa cywilnego, mogą być zaliczane do kategorii „spraw cywilnych” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPCz, to ww. kwalifikacji nie wydają się podlegać sprawy dotyczące świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy. W analizowanej sytuacji mamy bowiem do czynienia ze świadczeniami osób, które pozostawały w stosunku służbowym, tj. stosunku o charakterze administracyjnoprawnym, a nie cywilnoprawnym. System zaopatrzeniowy abstrahuje przy tym od takich cywilistycznych pojęć jak np. ubezpieczenie, składka etc.


Mając powyższe na uwadze należy ponownie podkreślić, że regulacja z art. 8a ust. 1 ustawy stanowi podstawę prawną umożliwiającą wyłączenie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji,

⁵ Porównaj wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2013 roku, w sprawie pod sygn. akt I GSK 1357/11, w którym wskazano, że „W postępowaniu administracyjnym, w tym podatkowym, nie stosuje się art. 6 k.c., w myśl którego ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne, tym niemniej, kwestia ta, jako będąca zagadnieniem prawa materialnego, wynika z przepisów tego prawa. To przepis prawa materialnego wskazuje jaką okoliczność ma wykazać strona postępowania, a niejednokrotnie określa również za pośrednictwem jakich środków dowodowych strona ma to uczynić.”

w „szczególnie uzasadnionych przypadkach”, stosowania określonych przepisów ustawy regulujących wysokość świadczeń osób, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa. Toteż w zakresie analizowanej regulacji nie mamy w istocie do czynienia z ustaleniem prawa do zaopatrzenia emerytalnego (co pozostaje w zakresie kompetencji właściwego organu emerytalnego, podlegając zaskarżeniu przed sądem powszechnym), lecz z możliwością zastosowania, poprzez wydanie decyzji uznaniowej, w drodze wyjątku, szczególnych rozwiązań odnoszących się do zasad ustalenia wysokości świadczeń emerytalnych (rentowych) określonych osób. Warto przy tym wskazać, iż podobnego rodzaju instytucje występują już w porządku prawnym. Przykładowo zgodnie z art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 887, z późn. zm.) Prezes Rady Ministrów w szczególnie uzasadnionych przypadkach może przyznać emeryturę lub rentę na warunkach i w wysokości innej niż określone w ustawie. Należy tym samym rozróżnić przepisy określające prawa do świadczeń emerytalnych (np. z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy) od przepisów umożliwiających przyznanie w drodze wyjątku świadczeń na warunkach i w wysokości innej niż określona stosownie do ww. przepisów.

Z uwagi na powyższe co najmniej wątpliwym wydaje się odwołanie przez Pana Rzecznika w analizowanym zakresie do regulacji art. 6 ust. 1 EKPCz, jako przepisu znajdującego zastosowanie przy rozstrzygnięciu sporów dotyczących praw i obowiązków o charakterze cywilnym. Jednocześnie ponownego zauważenia wymaga, iż z przepisów ustawy w żaden sposób nie wynika, aby ocena w zakresie przesłanki rzetelnego wykonywania przez danego funkcjonariusza zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 roku (w szczególności z narażeniem zdrowia i życia) miała opierać się na treści np. niejawnych akt osobowych danego funkcjonariusza, czy też innych materiałów niejawnych, do których dostęp zainteresowanego (strony) jest ograniczony. Toteż nie sposób odnosić do analizowanej regulacji (art. 8a ustawy) przywoływanych w wystąpieniu Pana Rzecznika wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach przeciwko Polsce dotyczących „braku zagwarantowania dostępu do akt lustracyjnych”.

Z poważaniem


MINISTER SPRAW WNETRZNYCH
I ADMINISTRACJI
z up. Jarosław ZIELIŃSKI
Sekretarz Stanu



Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
i Administracji
02-591 Warszawa, ul. Stefana Batorego 5

MSWiA



AAC270857

BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH

WPL. 2017 -05- 18

ZAL NR

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH
AL. SOLIDARNOSCI 77
00-090 WARSZAWA

1024367-181902-21-R