



Departament Bezpieczeństwa

DBI-WODOUIP-0667-1-60/2017

Warszawa, dnia 10 kwietnia 2017 r.

**Zarząd Federacji Stowarzyszeń
Służb Mundurowych RP**

ul. Marszałkowska 115, lok.368B
00-102 Warszawa

adres email do korespondencji:
sekretariatfssm@op.pl

Szanowni Państwo,

W odpowiedzi na Państwa pismo z dn. 16.03.2017r. oznaczone jako *wniosek o udostępnienie informacji publicznej*, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko odnoszące się do poszczególnych pytań zawartych w ww. wniosku.

W zakresie dotyczącym pytania cyt. „*Jaką interpretację (wykładnię) art. 8a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy (...) nowelizującej przyjęło Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w odniesieniu do sformułowań: 1) ‘krótkotrwała służba przed dniem 31 lipca 1989 r.’; 2) ‘rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r.’; 3) wykonywanie zadań i obowiązków ‘z narażeniem zdrowia i życia’*”:

Zawarte w dyspozycji przepisu art. 8a ust. 1 ustawy z dn. 18.02.1994r. 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.2016.708 z późn. zm.)¹, zwanej dalej: ustawą, oraz wyrażenia przywoływane w ww. wniosku mogą być oceniane jako posiadające charakter zwrotów świadomie niedookreślonych przez ustawodawcę, a wręcz w istocie klauzul generalnych. Poprzez ich użycie ustawodawca umożliwia organowi stosującemu prawo swobodę² decyzyjną i odsyła 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. Powyższe ma zapewnić adekwatną reakcję w indywidualnych przypadkach. Analizowane zwroty świadomie niedookreślone stanowią więc poniekąd dyrektywy, jakimi powinien kierować się organ (Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji) przy wydawaniu decyzji uznaniowej w zakresie wyłączenia w danym, szczególnie uzasadnionym, przypadku stosowania określonych przepisów ustawy regulujących wysokość świadczeń osób, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa.

¹ w brzmieniu nadanym ustawą z dn. 16.12.2016r. 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.2016.2270).

² lecz nie dowolność.

Toteż konkludując wskazać należy, iż treść każdego z przedmiotowych zwrotów (w istocie klauzul generalnych) zawartych w art. 8a ustawy odsyła organ (Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji) do jego własnych ocen i miary, w kontekście stanu faktycznego danej rozpatrywanej sprawy, w rozumieniu użytych w przepisie, w pewnym stopniu nieostrych, pojęć i terminów. Tym samym w każdej konkretnej sprawie niezbędna jest indywidualna ocena wystąpienia przesłanek ujętych w analizowanym art. 8a ustawy. Wskazanie wyraźnych i jednolitych kryteriów warunkujących zastosowanie powyższej regulacji wobec osób (funkcjonariuszy), którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa, nie jest bowiem możliwe i byłoby sprzeczne z istotą zwrotów niedookreślonych i uznaniowych decyzji, co sprowadza się do możliwości zgodnego z prawem podjęcia w danych okolicznościach faktycznych dwóch odmiennych decyzji w zależności właśnie od tzw. „uznania administracyjnego”. Próba „poprawienia” (doprecyzowania) ustawodawcy poprzez ogólną interpretację oznaczałaby faktycznie, iż wbrew zamiarowi ustawodawcy wyrażonemu w normach, które subiektywnie mogłyby być ewentualnie uznawane za niewystarczająco precyzyjne, podjęto by próbę ogólnego stworzenia bardziej dookreślonych norm abstrakcyjnych. Dookreślenie ww. norm ma natomiast nastąpić w konkretnych okolicznościach danej sprawy w ramach stosownego postępowania³.

W zakresie dotyczącym pytania cyt. *„Jakie były założenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na etapie opracowywania projektu ww. ustawy w zakresie przyszłej realizacji art. 8a, dotyczące: 1) wszczęcia postępowania (z urzędu czy na wniosek?); 2) dokumentów, na podstawie których Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji będzie wydawał decyzję; 3) przebiegu postępowania dowodowego, np. w kierunku ustalenia okoliczności pełnienia rzetelnej służby, nawet z narażeniem życia”*:

Wskazania wymaga, iż dyspozycja art. 8a ustawy była wzorowana na regulacji z art. 8 ustawy⁴, przewidującej możliwość przyznania, w drodze wyjątku, zaopatrzenia emerytalnego w wysokości nieprzekraczającej odpowiednich świadczeń określonych w ww. ustawie przez wskazanych w analizowanym przepisie ministrów. Decyzja wydawana na podstawie art. 8a ustawy, podobnie jak decyzja z art. 8 ustawy, ma charakter uznaniowy, a jej istota sprowadza się do możliwości wyłączenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w danym, szczególnie uzasadnionym, przypadku stosowania określonych przepisów ustawy regulujących wysokość świadczeń osób, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Wskazując na powyższe zauważyć należy, iż z wnioskiem o wyłączenie stosowania określonych przepisów ustawy regulujących wysokość świadczeń osób, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa, może występować – osobiście lub poprzez ustanowionego pełnomocnika – zainteresowany, tj. osoba objęta zakresem podmiotowym ustawy, w związku ze zmianami wprowadzonymi ustawą nowelizującą⁵. Przedmiotowy wniosek powinien być skierowany do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz czynić zadość ogólnym wymogom podania wynikającym z ustawy z dn. 14.06.1960r. - *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U.2016.23 z późn. zm.), dalej: Kpa⁶. To właśnie Kpa. jest ustawą proceduralną, która reguluje kwestie wskazane w analizowanym zapytaniu. Należy przy tym zauważyć, że sprawne rozpatrzenie wniosku z pewnością ułatwi wskazanie w jego treści danych pozwalających na

³ por. zbliżone rodzajowo i ugruntowane w porządku prawnym regulacje z art. 82 ust. 1 ustawy z dn. 17.12.1998r. *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* (Dz.U.2016.887 z późn. zm.), zgodnie z którym *Prezes Rady Ministrów w szczególnie uzasadnionych przypadkach może przyznać emeryturę lub rentę na warunkach i w wysokości innej niż określone w ustawie*. W kontekście ww. przepisu analizowane zwroty uznać tym bardziej można za odpowiadające wymogowi doprecyzowania przepisu

⁴ którego ust. 1 stanowi, iż *funkcjonariuszom oraz członkom rodzin pozostałym po zmarłych funkcjonariuszach, jeżeli osoby te wskutek szczególnych okoliczności nie nabyły prawa do zaopatrzenia emerytalnego przewidzianego w ustawie, odpowiednio Ministrowie: właściwy do spraw wewnętrznych, Obrony Narodowej oraz Sprawiedliwości, każdy w zakresie swojego działania, mogą przyznać w drodze wyjątku zaopatrzenie emerytalne w wysokości nieprzekraczającej odpowiednich świadczeń przewidzianych w ustawie*

⁵ nie można również wykluczyć możliwości wszczęcia z urzędu postępowania w analizowanym przedmiocie (por. art. 61 § 1 Kpa)

⁶ por. art. 63 § 2 Kpa

jednoznaczną identyfikację wnioskodawcy (w tym w zbiorach archiwalnych), wskazanie formacji, w których wnioskodawca pełnił służbę oraz przedstawienie faktów i dowodów, które mają w ocenie wnioskodawcy potwierdzać spełnienie przesłanek, o których mowa w art. 8a ust. 1 ustawy. Należy przy tym pamiętać, że decyzja w ww. trybie ma charakter wyjątkowy, toteż tym bardziej istotnym jest zaangażowanie ze strony zainteresowanego⁷.

Rozpatrzenie wniosku powinno nastąpić niezwłocznie po zebraniu oraz ocenie stosownych dokumentów w sprawie. Podkreślenia wymaga jednakże, iż pozyskanie niezbędnego w sprawie materiału dowodowego może wymagać zaangażowania wielu instytucji (m.in. Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Zakładu Emerytalno-Rentowego MSW, czy też poszczególnych formacji, w których były funkcjonariusz pełnił służbę po dn. 12.09.1989r.). Powyższe może z kolei skutkować brakiem możliwości załatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 § 1 Kpa oraz koniecznością wyznaczenia nowego terminu jej załatwienia (por. art. 36 § 1 Kpa).

Z poważaniem

Z-CA DYREKTORA
Departamentu Bezpieczeństwa
MSWiA

Paweł ZATORYB

⁷ por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dn. 11.04.2013r., 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*

