

**Kancelaria Radcy Prawnego
Aleksandra Karnicka
ul. Elektoralna 9 lok. 17
00-137 Warszawa**

**„Jak prawidłowo zaskarżyć decyzje Ministra Spraw
Wewnętrznych i Administracji wydane w trybie art. 8 a
ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (...)”¹**

Warszawa dnia 1 sierpnia 2018 r.

¹ Ustawa 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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 132)- zwana w tekście : ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym.

WSTĘP

W związku z pojawieniem się w obrocie prawnym, na skutek rozpoznania wniosków złożonych w trybie art. 8 a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, negatywnych decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji odmawiających wyłączenia stosowania w stosunku do wnioskodawców przepisów art. 15c, 22a , 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, a także zmianą przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego i ustawy o Postępowaniu przed Sądami Administracyjnymi oraz wydaniem przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, budzącego poważne zaniepokojenie, postanowienia z dnia 13 marca 2018 r. sygn. akt II SA/Wa 2157/17 w przedmiocie odrzucenia skargi złożonej na tego rodzaju decyzję, zaistniała konieczność zaktualizowania, przekazanego Państwu w 2017 r., poradnika dotyczącego sporządzania wniosku w trybie art. 8a w zakresie, w jakim traktuje on o środkach zaskarżenia decyzji.

**TRYBY ZASKARŻENIA DECYZJI WYDANYCH PRZEZ MINISTRA W ŚWIETLE
WPROWADZONEJ Z DNIEM 1 CZERWCA 2017 R. NOWELIZACJI
KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO²
ORAZ
USTAWY PRAWO O POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI³**

Z dniem 1 czerwca 2017 r. weszła w życie obszerna nowelizacja ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (dalej: zwana k.p.a.) oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (dalej : zwana p.p.s.a.) wprowadzona ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁴ (dalej: zwana ustawą zmieniającą), która wprowadziła, między innymi, istotne zmiany w zakresie możliwości zaskarżenia decyzji pierwszo-instancyjnych wydanych przez ministra w sprawach wszczętych po dniu 1 czerwca 2017 r.⁵

UWAGA!

Powyższe wskazuje, że omówione poniżej zmiany w zakresie sposobu zaskarzania decyzji I-instancyjnych wydanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji **będą miały jedynie zastosowanie w stosunku do tych wnioskodawców, którzy swoje wnioski w trybie art. 8a ustawy o zaopatrzeniu emerytalny (...) złożyli do Ministra najwcześniej w dniu 1 czerwca 2017 r.** (data stempla pocztowego w przypadku wniosków złożonych za pośrednictwem poczty, data prezentaty na wniosku w przypadku złożenia wniosku w siedzibie organu). Oznacza to, że wnioskodawcy, którzy złożyli lub przesłali swoje wnioski w trybie art. 8 a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym do Ministra przed dniem 1 czerwca 2017 r. mogą zaskarżać decyzję jedynie według przepisów k.p.a. oraz p.p.s.a. obowiązujących przed nowelizacją, tj. przed dniem 1 czerwca 2017 r.

W związku zaistniała sytuacją występują dwie grupy wnioskodawców posiadające różne możliwości zaskarzania takich samych decyzji.

² t.j. Dz.U. z 2017 r.poz. 1257 ze zm.

³ t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302.

⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 935

⁵ art. 16 i 17 ust. 1 ustawy zmieniającej.

I GRUPA

osoby które złożyły wniosek w trybie art. 8a przed dniem 1 czerwca 2017 r. (stare zasady zaskarżenia)

Wnioskodawcom, w tym przypadku, od negatywnych decyzji wydanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w I-instancji - odmawiających uchylenia wobec nich stosowania przepisów art. 15 c, art. 22 a czy też art. 24 a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, przysługuje wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy który, zgodnie z art. 127 par. 3 k.p.a., winien zostać skierowany ponownie do ministra, listem poleconym lub za potwierdzeniem, w siedzibie organu, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Przez doręczenie decyzji należy rozumieć, pokwitowanie przez wnioskodawcę lub osobę przez niego upoważnioną (dorosłego domownika) odbioru u doręczyciela - listonosza (na tzw. zwrotce) lub bezpośrednio w urzędzie pocztowych, w przypadku otrzymania uprzednio awiza. Należy w tym miejscu przypomnieć, że przesyłka awizowana jest udostępniona do odbioru w urzędzie pocztowym w terminie 14 dni (dwa kolejne awiza po 7 dni). W przypadku niepodjęcia przesyłki awizowanej w terminie, następuje jej zwrot do organu, z tym, że ostatni dzień terminu w takim przypadku traktowany jest przez organ jako data doręczenia (tzw. doręczenie administracyjne), od którego biegnie termin do złożenia środka zaskarżenia, w tym przypadku wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy.

Wynikiem rozpoznania skutecznie złożonego wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy jest II-instancyjna decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W przypadku kiedy decyzja ta będzie zawierała w sentencji zapis o utrzymaniu w mocy decyzji I -instancyjnej, a zatem będzie nadal dla wnioskodawcy negatywna, wnioskodawcy przysługuje od tej II -instancyjnej decyzji skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, którą należy złożyć za pośrednictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (listem poleconym, lub w siedzibie organu za potwierdzeniem), w terminie 30 dni od doręczenia II - instancyjnej decyzji, w dwóch egzemplarzach. Wskazane powyżej uwagi dotyczące doręczeń są również aktualne na tym etapie postępowania. Strona może sporządzić skargę samodzielnie, albowiem w tym przypadku nie obowiązuje tzw. „przymus

adwokacko-radcowski” lub też, według własnego uznania, skorzystać z pomocy profesjonalnego pełnomocnika.

Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) po rozpoznaniu prawidłowo wniesionej skargi, na rozprawie, o której terminie strona zostaje zawiadomiona, a na której stawiennictwo nie jest obowiązkowe, wydaje wyrok oddalający skargę albo uchylający zaskarżoną decyzję, a także w niektórych przypadkach decyzję ją poprzedzającą, udzielając jednocześnie organowi wskazówek, co do dalszego prowadzenia postępowania administracyjnego, a także orzeka o kosztach postępowania.

W przypadku wydania przez WSA wyroku oddalającego skargę (negatywnego dla strony) strona, działająca samodzielnie, otrzymuje stosowne pouczenie ze strony Sądu o możliwości złożenia wniosku o uzasadnienie wyroku oraz o sposobie i terminie złożenia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, gdzie obowiązuje przymus adwokacko-radcowski, zobowiązujący stronę do powołania profesjonalnego pełnomocnika celem sporządzenia skargi kasacyjnej i ewentualnego reprezentowania strony przed sądem.

II GRUPA

osoby które złożyły wniosek w trybie art. 8 a po dniu 1 czerwca 2017r. (nowe zasady)

Wnioskodawcom, w tym przypadku, od negatywnych decyzji wydanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w I-Instancji - odmawiających uchylenia wobec nich stosowania przepisów art. 15 c, art. 22 a czy też art. 24 a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, przysługują szersze możliwości zaskarżenia takich rozstrzygnięć, niż ma to miejsce w przypadku wnioskodawców w grupie I.

Stronie, która otrzymała decyzję I -instancyjną wydaną przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji będą przysługiwały dwie możliwości zaskarżenia tej decyzji, o których informacje powinno zawierać pouczenie zawarte w otrzymanej decyzji.

UWAGA!

W pouczeniu zawartym w decyzji może znajdować się wzmianka, zgodnie z brzmieniem art. 127 a par. 1 k.p.a. (po nowelizacji), że strona, w trakcie biegu terminu do wniesienia środka zaskarżenia może zrzec się wobec organu, w tym przypadku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Złożenie przez stronę takiego oświadczenia przez stronę będzie skutkowało tym, że wydana decyzja stanie się ostateczna i prawomocna, a zatem strona utraci możliwość jej dalszego zaskarżenia. Zatem, w przypadku otrzymania decyzji I - instancyjnej negatywnej dla strony, która zamierza zaskarżyć tą decyzję i to niezależnie czy w drodze złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, czy poprzez skierowanie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, nie należy składać takiego oświadczenia.

Pierwsza z nich, to dotychczasowy tryb zaskarżenia omówiony w przypadku I grupy wnioskodawców tj. wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, a następnie, w przypadku wydania przez Ministra II -instancyjnej decyzji (utrzymującej w mocy decyzję I- Instancyjną) skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (tryb szczegółowo omówiony przy I grupie wnioskodawców),

Druża z nich, to wprowadzona z dniem 1 czerwca 2017 r. art. 52 ust. 3 p.p.s.a., możliwość odstąpienia przez wnioskodawcę, który otrzymał negatywną I - instancyjną decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji od wniesienia od tej decyzji do Ministra wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a w zamian za to, skierowanie od tej decyzji, w terminie 30 dni od jej otrzymania, za pośrednictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji skargi (w dwóch egzemplarzach) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Wskazane powyżej uwagi dotyczące doręczeń, rozprawy przed WSA, wyrokowania oraz zaskarżenia wyroku WSA są również aktualne w tym trybie zaskarżenia.

Z analizy wprowadzonej zmiany wynika, że rozszerzenie katalogu możliwości zaskarżenia I -instancyjnych decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji sprowadza się zasadniczo do możliwości zrezygnowana przez wnioskodawcę ze złożenia środka zaskarżenia w postaci wniosku o ponowne rozpoznanie do Ministra,

czyli faktycznie skrócenia postępowania przed organem, który to na skutek złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy *de facto* drugi raz rozpoznawałby tę samą sprawę, na rzecz poddania je kontroli sądowej sprawowanej przez WSA.

UWAGA!

Wprowadzenie przez ustawodawcę z dniem 1 czerwca 2017 r. dwóch możliwości zaskarżenia tej samej I-instancyjnej decyzji Ministra nie oznacza jednak, że można równolegle skorzystać z tych dwóch wariantów jednocześnie, mają one bowiem charakter konkurencyjny, co oznacza, że można wybrać tylko jeden z nich.

Konsekwencją niezrozumienia przez wnioskodawców omówionej powyżej zależności jest budzące, w środowisku osób zainteresowanych, bardzo duże kontrowersje, opublikowane i szeroko komentowane na forach internetowych, postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 marca 2018 r. sygn. akt II Sa/Wa 2157/17⁶ odrzucające skargę na decyzje Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w przedmiocie odmowy uchylenia przez Ministra w stosunku do skarżącej przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Należy w tym miejscu wskazać, że odrzucenie skargi nie jest rozstrzygnięciem merytorycznym tj. oceniającym zasadność zarzutów podniesionych przez skarżącą, a jedynie formalnym – proceduralnym, uniemożliwiającym rozpoznanie merytoryczne środka zaskarżenia.

Z analizy uzasadnienia wskazanego postanowienia WSA jednoznacznie wynika, że w przedstawionym stanie faktycznym skarżąca jednocześnie skorzystała z obu przysługujących jej trybów zaskarżenia I-instancyjnej decyzji, najpierw złożyła do Ministra wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy i zanim doręczono jej II-instancyjną decyzję, złożyła skargę do WSA. W takiej sytuacji Sąd zobowiązany był skargę odrzucić, mając na względzie, że niedopuszczalnym jest aby ta sama decyzji była przedmiotem oceny organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym oraz sądu w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Błąd osoby

⁶ Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

skarżące polegał w tym przypadku na przedwczesnym złożeniu skargi do WSA albowiem skoro już strona zdecydowała się skorzystać, w ustawowym terminie, ze środka zaskarżenia przysługującego od I-instancyjnej decyzji w postaci wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, to winna poczekać na wydanie przez Ministra II-instancyjnej decyzji i po jej otrzymaniu (doręczeniu) w terminie 30 dni złożyć skargę do WSA na tę właśnie II-instancyjną decyzję.

Na tle analizowanego stanu faktycznego warto poczynić jeszcze jedną uwagę, a mianowicie, w przypadku złożenia przez stronę od I-instancyjnej decyzji dwóch konkurencyjnych środków zaskarżenia, z zachowaniem wymaganych terminów, tj. wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy do Ministra i od tej samej decyzji skargi do WSA, to skarga będzie mogła być rozpoznana przez sąd jedynie wówczas kiedy została wniesiona jako pierwsza (decydujące znaczenie ma data stempla pocztowego lub w przypadku złożenia bezpośrednio - data prezentaty potwierdzającej przyjęcie).

Podsumowując powyższe rozważania, należy wskazać, iż osoby, którym, z uwagi na datę złożenia wniosku tj. najwcześniej z dniem 1 czerwca 2017 r. przysługuje możliwość wyboru trybu zaskarżenia decyzji I-instancyjnej, winny, dokonując takiego wyboru, kierować się nie tylko zasadą ekonomiki postępowania ale także, a może przede wszystkim, oceną przebiegu postępowania w pierwszej instancji, a w szczególności wynikiem postępowania dowodowego, zważywszy, iż sąd administracyjny nie prowadzi postępowania dowodowego, a jedynie ocenia materiał zgromadzony na etapie postępowania administracyjnego.

Przekazuję Państwu niniejszy materiał pozostając z nadzieją, że pozwoli on Państwu na lepsze zrozumienie i wykorzystanie nowych regulacji prawnych.

Aleksandra Karnicka
radca prawny

Kancelaria Radcy Prawnego
Aleksandra Karnicka

Kancelaria Radcy Prawnego
Aleksandra Karnicka
ul. Elekoralna 9 lok. 17
00-137 Warszawa
mail: kancelaria.mundurowi@o2.pl
tel: 574-665-568, 502-602-425