



FEDERACJA STOWARZYSZEŃ SŁUŻB MUNDUROWYCH RP

ZARZĄD

00-677 Warszawa, ul. Piękna 31/37 lok.U1/100

www.fssm.pl

sekretariat@fssm.pl

KRS 0000342738

NIP:113-28-26-105

Warszawa, dnia 28 listopada 2024 r.

Pan Tomasz Siemoniak
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji
ul. Stefana Batorego 5
02-591Warszawa

Szanowny Panie Ministrze

Przejęcie władzy przez koalicję partii demokratycznych, będące efektem wyborów jakie się dokonały wołą milionów Polek i Polaków 15 października 2023 r., także przy aktywnym udziale środowisk jakie reprezentuje Federacja Stowarzyszeń Służb Mundurowych, otworzyło drogę do naprawy bezmiarów krzywd, wyrządzonych naszym Koleżankom i Kolegom w 2016 r. przez ówczesną większość parlamentarną.

Doceniamy wszystkie poczynania Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, pod obecnym Kierownictwem, zmierzające do realizacji pkt 20 Umowy koalicyjnej, przewidującej wprowadzenie rozwiązań przywracających prawa nabyte emerytom i rencistom pobierającym świadczenia na podstawie przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Chodzi tu więc o naprawienie krzywd spowodowanych obniżeniem świadczeń emerytalnych na podstawie ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r. *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, zasadnie zwanej przez nas ustawą represyjną.*

Jedną z dróg prowadzących do tego celu jest szerokie korzystanie z możliwości jakie daje art. 8a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. *o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...)*, dalej „policyjna ustawa emerytalna”, przewidujący wyłączenie wobec wnioskodawców, tj. osób objętych ustawą nowelizującą z 16 grudnia 2016 r., represyjnych przepisów mocą suwerennej decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, mającej oparcie przede wszystkim w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przyznajemy, że droga ta została otwarta i proces racjonalnego stosowania ww. procedury trwa. Rozumiemy też, że trudności, jakie się pojawiają w trakcie rozpoznawania wniosków składanych w trybie art. 8a, głównie w aspekcie czasowym, mają charakter obiektywny, a Kierownictwo MSWiA robi wszystko co możliwe, aby proces ten przyspieszyć i uczynić bardziej wydajnym, na co bardzo liczymy. Z racji wieku i stanu zdrowia osób represjonowanych czas odgrywa tu rolę zasadniczą.

Niezależnie od powyższego odnotowujemy w ostatnim czasie przypadki wydawania z upoważnienia Ministra decyzji o umorzeniu postępowań wszczętych z wniosków osób represjonowanych, prowadzonych w trybie art. 8a policyjnej ustawy emerytalnej z dnia 18

lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...). Dzieje się tak w przypadku osób, które wcześniej przeszły całą drogę sądową, z reguły obejmującą postępowanie apelacyjne, a w niektórych przypadkach także kasacyjne przed Sądem Najwyższym.

Jako podstawę prawną wydawania tego rodzaju decyzji kończących postępowania wskazywany jest art. 105 §1 k.p.a. (określający przesłanki umorzenia postępowania), w tym argument o jego „bezzprzedmiotowości”. Konsekwencją tego stwierdzenia jest teza jakoby wnioskodawca, który wcześniej uzyskał pozytywny dla siebie wyrok sądu przywracający mu świadczenie emerytalne, nie podlegał już regulacjom zawartym w art. 15c, art. 22a lub art. 24a ustawy zaopatrzeniowej a tym samym wyłączony jest wobec takiej osoby tryb art. 8a ww. ustawy. Nie możemy podzielić takiej konstatacji, która - być może - poza nielicznymi wyjątkami, nie ma naszym zdaniem wystarczającego oparcia w przepisach obowiązującego prawa, orzecznictwie sądowym i poglądach doktryny, nie wspominając już o podstawowych zasadach konstytucyjnych.

Chcąc wykazać słuszność naszego stanowiska, chcielibyśmy przywołać liczne w tym zakresie argumenty prawne, które mogą i powinny wpłynąć na zmianę stanowiska Ministra w przedmiocie umorzeń wskazanych wyżej postępowań.

1. Art. 105 §1 k.p.a. przywoływany w decyzjach Ministra jako podstawa prawna stwierdzenia „bezzprzedmiotowości” postępowania a w konsekwencji jego umorzenia, w naszym przekonaniu nie zawsze może mieć zastosowanie.

Ww. przepis kładzie akcent nie na przeszkodę w prowadzeniu postępowania, lecz na bezzprzedmiotowość, czyli brak przedmiotu postępowania administracyjnego. Czy faktycznie w sprawach z wniosków składanych przez osoby represjonowane w trybie art. 8a ustawy zaopatrzeniowej owa bezzprzedmiotowość zawsze występuje i można w związku z tym przyjąć, że wnioskodawca nie podlega regulacjom opisanym w art. 15c, art. 22a lub art. 24a tej ustawy?

Art. 105 §1 k.p.a. stanowi: *„Gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezzprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części”*. Ważny jest tu jednak sposób rozumienia użytego w tym przepisie sformułowania „bezzprzedmiotowość”. Otóż jak napisano w uzasadnieniu projektu rządowego ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (VI kadencja, druk sejm. nr 2987 z 16 kwietnia 2010 r.), cyt.: *„Celem nowelizacji art. 105 § 1 k.p.a. było wyeliminowanie istniejącej luki prawnej, powodującej, że warunkiem umorzenia postępowania jest bezzprzedmiotowość całego postępowania. Tymczasem liczne są przypadki, gdy postępowanie stało się bezzprzedmiotowe jedynie w części, w pozostałym zakresie nadal istnieje podstawa do merytorycznego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej. Dzięki tej zmianie organ administracji publicznej będzie mógł umorzyć postępowanie w części, w której stało się ono bezzprzedmiotowe, w pozostałym zakresie będzie mógł orzec co do istoty sprawy”*. Uważamy, że tego typu sytuacja zachodzi w sprawach prowadzonych z wniosków złożonych w trybie art. 8a ustawy zaopatrzeniowej o całościowe wyłączenie stosowania wobec zainteresowanych art. 15c, art. 22a lub art. 24a tej ustawy, pozostające w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa.

Dla zobrazowania sytuacji prawnej wnioskodawców korzystających z trybu określonego w ww. art. 8a należy wskazać na okoliczności, które ich do tego zmusiły. Otóż po pozytywnym dla nich zakończeniu postępowań sądowych wszczętych na skutek odwołań od decyzji zmniejszających im świadczenia emerytalne wydanych po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r., Dyrektor ZER wydał decyzje o przywróceniu skarżącym świadczeń emerytalnych jedynie w części, wg zasad obowiązujących przed 1 października 2017 r. W praktyce oznaczało to zastosowanie w chwili wydania takiej decyzji nieistniejącego już w obrocie prawnym wskaźnika 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby przed 31 lipca 1990 r. Natomiast w pełni należnym wymiarze wnioskodawcy odzyskali świadczenia jedynie za okres służby pełnionej po 31 lipca 1990 r. wg. wskaźnika 2,6% określonym w art. 15 ustawy zaopatrzeniowej. Przekładając to na realia konkretnych sytuacji można stwierdzić, że część osób odzyskała świadczenia zgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. na poziomie 75% podstawy wymiaru, inni zaś poniżej tego poziomu.

Znane nam jest stanowisko MSWiA wyrażone w piśmie nr DB-S.0511.14.2024 z dnia 16 kwietnia 2024 r. sygnowane podpisem Zastępcy Dyrektora Departamentu Budżetu, z upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, adresowane do Zarządu Głównego Związku Byłych Funkcjonariuszy Służb Ochrony Państwa dot. tej kwestii. Wynika z niego, że akceptowalne jest stanowisko i opisana wyżej praktyka ZER interpretowania prawomocnych wyroków sądów przywracających skarżącym świadczenia emerytalne wg stanu sprzed 1 października 2017 r., de facto z zastosowaniem nieistniejącego wskaźnika 0,7%. Z punktu widzenia obowiązującego prawa nie sposób podzielić takiego poglądu.

Kluczową kwestią w dalszym naszym wywodzie będzie moment/data wydania decyzji dyrektor ZER o ponownym ustaleniu wysokości świadczenia oraz jej podstawa prawna, co oczywiście rozumiana jako wymagany przepis prawa materialnego.

Przypomnijmy, przepis art. 15b ustawy zaopatrzeniowej określający wskaźnik 0,7% został uchylony z dniem 1 października 2017 r. przez art. 1 pkt 5 ww. ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r. Przepisowi uchylającemu nie można postawić zarzutu niekonstytucyjności, co oznacza, że nie ma żadnych podstaw prawnych do jego pominięcia. Stąd art. 15b przestał stanowić podstawę materialnoprawną decyzji dyrektor, o której mowa w art. 107 §1 pkt 4 k.p.a., określającego wymagane elementy składowe każdej decyzji administracyjnej, czyli stosowania de iure mnożnika 0,7% przy naliczaniu zwracanego świadczenia emerytalnego. To z kolei należałoby już rozpatrywać na tle art. 156 §1 pkt 2 k.p.a. zawierającego przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej.

Dla pełnej jasności i rozwiania wszelkich wątpliwości dot. charakteru decyzji emerytalnych dodajmy, że decyzje administracyjne są podstawową formą działania organów państwowych, do których bez wątplenia zaliczany jest również ZER jako Organ emerytalno-rentowy. Stąd decyzje emerytalne są decyzjami administracyjnymi, ze wszystkimi tego konsekwencjami, m.in. w zakresie podstawy prawnej i przesłanek ich nieważności. W tym miejscu warto przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 stycznia 2018 r. (I OSK 717/15), wg którego „*Wydanie decyzji bez podstawy prawnej zachodzi wówczas, gdy decyzja nie ma oparcia w żadnym z przepisów prawa obowiązujących w dacie jej wydania*”.

2. W zdecydowanie przeważającej liczbie spraw sądy ubezpieczeń społecznych, po rozpoznaniu odwołań byłych policjantów, funkcjonariuszy i żołnierzy od decyzji dyrektor ZER drastycznie zmniejszających im świadczenia emerytalne zmieniły te decyzje Organu na korzyść skarżących. Dyrektor ZER realizuje te wyroki poprzez wydanie decyzji o ponownym ustaleniu wysokości świadczeń. Sentencje tych wyroków nie określają jednak wskaźnika procentowego jaki ma być zastosowany za dany okres służby, ograniczając się do ogólnego sformułowania dot. „*zmiany zaskarżonej decyzji i ustalenia prawa do emerytury na zasadach sprzed jej obniżenia*, albo wprost z pominięciem art. 15c ,art. 22a i 24a ustawy zaopatrzeniowej. Niewątpliwie intencją sądu wyrażaną w tych wyrokach było wyłączenie wobec skarżących stosowania restrykcyjnych przepisów ustawy represyjnej z 2016 r., tj. art. 15c ,art. 22a lub 24a policyjnej ustawy emerytalnej. Sądy wskazywały, że zaskarżone decyzje dyrektor były bezpodstawne, ale nie wypowiedały się w kwestii zastosowania przez ZER konkretnego wskaźnika do naliczenia świadczenia emerytalnego, ani na poziomie 0,7% ani na poziomie 2,6%. Oczywiście nie musiały tego czynić zasadnie przyjmując, że wykonaniem orzeczenia będzie stosowna decyzja Organu emerytalnego wydana zgodnie z przepisami policyjnej ustawy emerytalnej i Kodeksem postępowania administracyjnego, obowiązującymi w dacie jej wydania. W praktyce, powinno to oznaczać wykonywanie tych wyroków przez dyrektor ZER w oparciu o zasady ogólne określone w obowiązujących przepisach, tj. w art. 15, art. 22 lub 24 policyjnej ustawy emerytalnej, nie zaś z zastosowaniem nieistniejącego już przepisu art. 15b, uchylonego z dniem 1 października 2017 r. Odmienna interpretacja omawianej sytuacji jest czymś absolutnie niezrozumiałym.

Wydaje się być oczywistością, że dyrektor ZER ma obowiązek wydawania decyzji o ponownym ustaleniu wysokości świadczeń zgodnie z prawem obowiązującym na dzień jej wydania, z zastosowaniem jedyne możliwego prawnie wskaźnika (oprócz 0 %) przewidzianego w ustawie, tj. 2,6% podstawy wymiaru za rok służby. ZER nawet realizując sentencję wyroku: „*przywrócić świadczenia na zasadach sprzed ich*

obniżenia”, powinien, jak wyżej wykazaliśmy, uwzględniać aktualny stan prawny. Zastosował i nadal stosuje nie przewidziany w ustawie (skreślony wcześniej) wskaźnik 0,7% podstawy wymiaru za lata służby przed 31 lipca 1990 r. Skutkiem tego ustalił w wielu przypadkach świadczenia emerytalne na poziomie znacznie niższym od należnego, wynikającego z obowiązujących przepisów policyjnej ustawy emerytalnej.

Niezależnie od naszego stosunku do działalności prawodawczej poprzednio rządzącej większości parlamentarnej, uzasadnionym jest przywołanie założenia tzw. „racjonalnego prawodawcy”. Założenie to stanowi fundament polskiej dogmatyki prawniczej i jest obecne zarówno w sferze teoretycznej, jak i w praktyce stosowania prawa. Przyjmuje się w nim, że ustawodawca, stanowiąc normy prawne, kieruje się w swoim działaniu określoną wiedzą i określonym systemem ocen, że każdy przepis jest wydawany celowo, że w przepisach nie są ustanawiane normy radykalnie ze sobą sprzeczne, ani też normy niemożliwe do zrealizowania, albo że wydawane przepisy nie zawierają norm ze sobą sprzecznych czyli takich, kiedy skutki zrealizowania jednych niweczyłyby skutki zrealizowania innych. Odnosząc to założenie do analizowanej sytuacji i wskaźnika 0,7% należy stwierdzić, że ustawodawca wiedział co robi i przewidywał skutki uchylecia art. 15b ustawy zaopatrzeniowej z dniem 1 października 2017 r. Nie mógł nie wiedzieć, że w przypadku wygranej sądowej skarżący objęty ustawą represyjną z 16 grudnia 2016 r. uzyska za czas jakiś zwrot odebranych mu świadczeń emerytalnych, ale wg zasad i na podstawie przepisów obowiązujących w chwili wydawania decyzji o ponownym ustaleniu ich wysokości. Powtórzmy po raz kolejny przepisem tym jest wyłącznie art. 15 ust. 1 pkt 1) policyjnej ustawy emerytalnej określający wskaźnik 2,6% za każdy rok służby, zarówno przed, jak i po 31 lipca 1990r.

W naszym głębokim przekonaniu wskazane wyżej okoliczności przesądzają jednoznacznie o zaistnieniu „sprawy administracyjnej”, o której mowa np. w wyroku Sądu Najwyższego z 20 stycznia 2011 r. (III SK 20/10), możliwej do załatwienia w drodze decyzji Ministra podejmowanej w trybie art. 8a policyjnej ustawy emerytalnej. Oznacza to, że wydawane w takich przypadkach postanowienia o umorzeniu (w całości) takich postępowań, z powołaniem się na art. 105 §1 k.p.a., z uwagi na jego domniemaną bezprzedmiotowość, są pozbawione wystarczających podstaw faktycznych i prawnych. Ergo powinny być kontynuowane z perspektywą merytorycznego ich załatwienia. W pewnym sensie można tu mówić o pilnej potrzebie wykorzystania tej procedury w celu naprawienia, naszym zdaniem oczywistego błędu popełnionego przez poprzednie kierownictwo ZER, naszym zdaniem intencjonalnie, już na wstępnym etapie realizacji pierwszych wyroków sądowych przywracających skarżącym świadczenia emerytalne, tj. w 2018 r. i później.

3. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 kwietnia 1997 r. (I SA/Łd 435/96), stwierdził: *„Organ administracji nie jest uprawniony do oceny, jakie rozstrzygnięcie sprawy byłoby korzystniejsze dla strony, i nie może umorzyć postępowania jako bezprzedmiotowego, twierdząc, że dla strony jest to korzystniejsze od wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie”*. Dalej za Naczelnym Sądem Administracyjnym: *„Umorzenie postępowania z powodu jego bezprzedmiotowości w sytuacji, gdy istniały podstawy do rozstrzygnięcia sprawy co do istoty, stanowi naruszenie art. 105 § 1 kpa oraz interesu skarżącego”*.

Wg Naczelnego Sądu Administracyjnego (Wyrok z dnia 20 stycznia 2011 r.; III SK 20/10) przepis art. 105 k.p.a., ze względu na ustrojową zasadę prawa strony do merytorycznego rozpatrzenia jej żądania w postępowaniu administracyjnym i prawa do rozstrzygnięcia sprawy decyzją, nie może być interpretowany rozszerzająco. Ma on zastosowanie tylko w tych sytuacjach, w których w świetle prawa materialnego i ustalonego stanu faktycznego brak jest sprawy administracyjnej mogącej być przedmiotem postępowania. Oznacza to, że postępowanie administracyjne, inaczej niż postępowanie cywilne, staje się bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a. tylko wtedy, gdy brak jest sprawy administracyjnej, która może być załatwiona decyzją, nie zaś wtedy, gdy wydanie decyzji staje się zbędne. W sprawach, do których nawiązujemy, oczywiście mamy do czynienia ze sprawami administracyjnymi.

Faktem jest, że ustawodawca nie definiuje pojęcia „sprawa administracyjna”. Odwołując się jednak do wypracowanych w doktrynie i orzecznictwie poglądów związanych z tym zagadnieniem można stwierdzić, że „sprawa administracyjna”, to zespół

okoliczności prawnych i faktycznych, w których organ administracji publicznej, w tym przypadku Minister, stosuje normę prawa administracyjnego (art. 8a policyjnej ustawy emerytalnej) w celu ustanowienia po stronie wnioskodawcy sytuacji prawnej w postaci udzielania wnioskowanego uprawnienia, tj. wyłączenia stosowania wobec niego art. 15c, art. 22a lub art. 24a, powodującego przywrócenie świadczeń emerytalnych w należytym wysokości wynikającej z obowiązującego prawa, tj. art. 15 ust. 1 pkt 1) tej ustawy.

Wsparciem powyższej tezy o istnieniu sprawy administracyjnej jest Postanowienie Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym z dnia 7 sierpnia 1996 r. (III PO 12/96), w którym stwierdzono, że „Sprawy o roszczenia wynikające ze stosunku służbowego zawodowych żołnierzy nie są sprawami pracowniczymi ani cywilnymi w rozumieniu KPC, lecz sprawami administracyjnymi” (...) „Są to sprawy administracyjne, rozpoznawane w drodze postępowania administracyjnego” (...).

4. Nie możemy też podzielić stanowiska Ministra wyrażonego w uzasadnieniach decyzji o umorzeniu postępowań jakoby sprawy wnioskodawców nie podlegały już regulacjom zawartym w art. 15c, art. 22a i art. 24a policyjnej ustawy emerytalnej, a tym samym wykluczone było zastosowanie do nich trybu art. 8a tej ustawy.

Jak już wyżej wskazaliśmy świadczenia emerytalne niektórzy skarżący odzyskali jedynie w części w stosunku do wymiaru należącego z aktualnie obowiązujących przepisów prawa, tj. art. 15 ust. 1 pkt 1) policyjnej ustawy emerytalnej.

Odzyskanie przez wnioskodawców świadczeń w wymiarze zgodnym z obowiązującym prawem jest możliwe w trybie art. 8a ww. ustawy. Przy braku bliskiej perspektywy ustawowego rozwiązania tego problemu, na obecnym etapie procedowania spraw, praktycznie nie ma innej drogi jak wnioski do Ministra o wyłączenie stosowania wobec nich art. 15c, art. 22a lub art. 24a policyjnej ustawy emerytalnej. Alternatywą są liczne wystąpienia zainteresowanych do ZER o stwierdzenie nieważności ww. decyzji, jako wydanych bez podstawy prawnej, o której mowa w art. 156 §1 pkt 2 k.p.a., z powołaniem się na art. 157 §1 k.p.a. Taki kierunek działań z pozytywnym ich efektem, choć możliwy, generowałby naszym zdaniem więcej perturbacji, tak natury prawnej jak i organizacyjnej.

Przypomnijmy raz jeszcze, decyzje dyrektor ZER przywracające świadczenia emerytalne nie zawierają wymaganego przepisu o charakterze materialnym jako podstawy prawnej, która uprawniałaby do zastosowania wskaźnika 0,7% za każdy rok służby przez 31 lipca 1990 r. Przywoływany w decyzjach art. 32 ust. 1 pkt ustawy zaopatrzeniowej jest przepisem formalnym (procesowym) odnoszącym się tylko i wyłącznie do procedury postępowania, wskazującym podstawową formę działania organu emerytalnego, którym jest dyrektor ZER. Przepis ten w żadnym razie nie może zastępować przepisu prawa materialnego. Dotyczy to także wyroków sądowych, które takiej podstawy prawnej, co oczywiste, stanowić nie mogą.

5. Wiadomym jest, że w setkach spraw rozpoznanych już przez Ministra w ramach postępowań z wniosków złożonych w trybie art. 8a ustawy zaopatrzeniowej, wydano decyzję wyłączającą stosowanie wobec wnioskodawców art. 15c, art. 22a lub art. 24a ustawy zaopatrzeniowej. Ich skutkiem były decyzje dyrektor ZER słusznie przywracające wnioskodawcom świadczenia emerytalno-rentowe z zastosowaniem wskaźnika 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok służby, także przed 31 lipca 1990 r., określonego w art. 15 ust. 1 pkt 1) ustawy zaopatrzeniowej. Na tym tle umorzenie postępowania w sprawach niektórych wnioskodawców można potraktować jako działanie sprzeczne z zasadą równości wobec prawa i naruszające zakaz dyskryminacji, wynikające z art. 32 ust.1 Konstytucji RP, który stanowi: „*Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne*”. Przepis ten wymaga zachowania równości także na płaszczyźnie stosowania prawa, w tym prawa z zakresu ubezpieczeń społecznych. W tym kontekście co najmniej nieproszonym jest to, że wyłączenie przez Ministra wobec wnioskodawcy stosowania art. 15c, 22a lub 24a policyjnej ustawy emerytalnej traktowane jest przez ZER inaczej niż wyrok sądu z sentencją: „*ustalić świadczenie z pominięciem art. 15c, 22a lub 24a tej ustawy*”.
6. Przeszkodą w kontynuowaniu postępowań prowadzonych przez Ministra w trybie art. 8a ustawy zaopatrzeniowej nie może być też, na tym etapie nawet posiłkowo, art. 365 §1 k.p.c., dot. tzw. prawomocności materialnej orzeczenia, zgodnie z którym „*Orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy oraz inne*”.

organy państwowe i organy administracji publicznej, a w wypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby". Powyższa okoliczność podniesiona jest także w cytowanym wcześniej piśmie Zastępcy Dyrektora Departamentu Budżetu MSWiA nr DB-S.0511.14.2024 z dnia 16 kwietnia 2024 r. Nie sposób podzielić takiego stanowiska.

Po pierwsze, wg doktryny sąd (inny organ), rozpoznający nową sprawę między tymi samymi stronami, zobowiązany jest przyjąć, że dana kwestia prawna kształtuje się tak, jak wynika to z wcześniejszego prawomocnego wyroku. Do reguły tej nawiązuje Sąd Najwyższy w wyroku z 13 marca 2019 r. (II PK 300/17), wskazując, że związanie prawomocnym wyrokiem, o jakim mowa w art. 365 § 1 k.p.c. oznacza, iż sąd a także inny organ państwowy lub administracji publicznej obowiązany jest uznać, że kwestia prawna, która była już przedmiotem rozstrzygnięcia w pewnej sprawie, a która ma znaczenie prejudycjalne w innej sprawie przez niego rozpoznawanej, kształtuje się tak, jak przyjął sąd w prawomocnym wcześniejszym wyroku (...). Ale czy taka sytuacja zachodzi w omawianych przez nas sprawach? Otóż zdecydowanie nie! Prawomocne wyroki sądów zmieniają zaskarżone decyzje ale nie wskazują w tych sprawach wskaźnika procentowego, wg którego ma nastąpić ponowne ustalenie świadczenia emerytalnego w nowym wymiarze. To jest fakt.

Po drugie, swego rodzaju realnym aktem wykonawczym w tym zakresie są dopiero decyzje dyrektor ZER, podkreślmy raz jeszcze, wydawane na podstawie obowiązującego prawa, w tym przypadku art. 15 ustawy zaopatrzeniowej. W tym kontekście związanie Ministra takim orzeczeniem sądu, opisanym w art. 365 §1 k.p.c. w odniesieniu do wskaźnika 0,7%, oczywiście nie występuje, bo występować nie może. Wyrok sądu, jak wyżej wspomnieliśmy nie dotyczy tej kwestii.

7. Znane nam są wyroki sądów oddalające odwołania świadczeniobiorców od decyzji Dyrektor ZER przywracających im świadczenia emerytalne przy zastosowaniu wskaźnika 0,7% za każdy rok służby pełnionej przed 31 lipca 1990 r. Głównym ich motywem jest związanie sądu rozpoznającego takie odwołanie pierwotnym wyrokiem prawomocnym sądu, wynikające z art. 365 §1 k.p.c. Co do zasady jest to zrozumiałe. Z drugiej jednak strony okoliczność ta w niczym nie zmienia faktu, że ZER wykonując wyroki przywracające świadczenia emerytalne powinien wskazywać w swoich decyzjach ich aktualną podstawę prawną, zgodnie z art. 107 k.p.a. Należy powtórzyć za Wojewódzkim Sadem Administracyjnym w Poznaniu: *„Jak stanowi art. 107 § 1 pkt 4 k.p.a. jednym z elementów składowych decyzji administracyjnej jest powołanie jej podstawy prawnej. Powołanie podstawy prawnej to przytoczenie przepisów prawa materialnego, na których organ administracji publicznej oparł swoje rozstrzygnięcie. Podstawą prawną decyzji mogą być tylko przepisy prawne powszechnie obowiązujące (...)”* (Wyrok z 18 stycznia 2022 r. IV SA/Po 852/21).

Znany jest nam także wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2024 r. (II SA/Wa 1015/23) oddalający skargę wnioskodawcy na decyzję Ministra o umorzeniu postępowania prowadzonego w trybie art. 8a ustawy zaopatrzeniowej. Z uzasadnienia tego wyroku dowiadujemy się, że w aktach sprawy znajduje się pismo informujące, że na skutek prawomocnego wyroku sądu dyrektor ZER zmienił zaskarżone decyzje i przyznał skarżącemu prawo do emerytury policyjnej i renty inwalidzkiej z pominięciem art. 15c i art. 22a ustawy zaopatrzeniowej. Przyjmując do wiadomości powyższą okoliczność i odwołując się do przywołanego wyżej wyroku, można stwierdzić, że w takiej sytuacji właściwym jest zastosowanie unormowań zawartych w art. 15, art. 22 i art. 24 tej ustawy. Reasumując, według aktualnego stanu prawnego, który zresztą jest stanem obowiązującym od lat, Organ jest obowiązany przywołać w wydawanych decyzjach przepis prawa stanowiący podstawę prawną rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty, wynikającą z przepisów obowiązujących w momencie jej wydawania. Kwestia ta nie może podlegać żadnej dyskusji.

Niezależnie od wszystkich argumentów wyżej wskazanych, należy też nawiązać do zasady jednolitości orzecznictwa rozumianego *sensu largo*, o którym można mówić tylko wtedy, gdy jest ono jednolite. Jeżeli jednak orzeczenia, w tym, także decyzje organów administracji publicznej, w takich samych rodzajowo sprawach są różne, oznacza to, że tylko część z nich jest prawidłowa.

W naszym przekonaniu istnieją wystarczające podstawy by twierdzić, że prawidłowe są decyzje dyrektor ZER przywracające świadczenia emerytalne będące realizacją decyzji

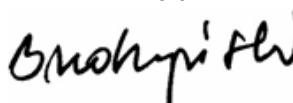
Ministra wydawane w trybie art. 8a ustawy zaopatrzeniowej z zastosowaniem wskaźnika 2,6%, o którym mowa w 15 tej ustawy. Nie dostrzegamy jednak żadnych podstaw prawnych do twierdzenia, że w analogicznych decyzjach Organu, będących wykonaniem wyroków sądowych, ma być stosowany nie istniejący wskaźnik 0,7% podstawy wymiaru.

Reasumując:

1. Z literalnego brzmienia art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej wynika, że zasady ustalania wysokości świadczeń wynikające z art. 15c, art. 22a i art. 24a tej ustawy stanowią wyjątek od ogólnych zasad określania wysokości świadczeń wynikających z art. 15, art. 22 i art. 24 ustawy. Przewidziana w art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej dopuszczalność wyłączenia stosowania art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy skutkuje objęciem osób, o których mowa w tych przepisach, unormowaniami zawartymi w art. 15, art. 22 i art. 24 tej ustawy. Zrozumiałym więc jest, że w przypadku decyzji Ministra o zastosowaniu art. 8a ust. 1 policyjnej ustawy emerytalnej, dyrektor ZER wydaje decyzje stosując ogólne zasady ustalania wysokości świadczeń, w tym wskaźnik 2,6% za każdy rok służby.
2. Nie ma żadnych powodów, tak natury faktycznej jak i prawnej, aby powyższa reguła nie była stosowana w przypadku decyzji dyrektor ZER o ponownym ustaleniu wysokości świadczenia emerytalnego będących wykonaniem wyroków sądu, wydawanych zgodnie z obowiązującym prawem, czyli także na podstawie art. 15, art. 22 i art. 24 tej ustawy zaopatrzeniowej. Jesteśmy przekonani, że stosowanie przez ZER dotychczasowej interpretacji ww. wyroków prowadzi do rozstrzygnięć, które w świetle powszechnie akceptowanych wartości jest rażąco niesłuszne, niesprawiedliwe, nieracjonalne i niweczące cel, jakim jest realne przywracanie zasad państwa prawa. Zasada praworządności (legalizmu) wynikająca z art. 7 Konstytucji RP, stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Legalizm działalności organów administracji publicznej polega m.in. na wydawaniu przez nie rozstrzygnięć w przepisanej prawem formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi.
3. Do czasu uchwalenia oczekiwanej zmian w policyjnej ustawie emerytalnej, alternatywą dla naprawienia obecnego, krzywdzącego stanu rzeczy, także w wymiarze równości wobec prawa, mogą być właśnie decyzje Ministra wydawane w trybie art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Ich istotą, przy oczywistym założeniu podlegania nadal wnioskodawców (być może nie wszystkich) regulacjom zawartym w art. 15c, art. 22a lub art. 24a ustawy zaopatrzeniowej, a tym samym istnienia „sprawy administracyjnej”, byłyby Decyzje Ministra o ostatecznym wyłączeniu wobec wnioskodawców ww. przepisów tej ustawy, de facto korygujące błędną interpretację i praktykę w tym zakresie ZER. Ze wszech miar wskazana byłaby w takiej sytuacji prokonstytucyjna wykładnia przepisów policyjnej ustawy emerytalnej, z korygującym podejściem do prawa, gwarantującym realizację zasad określonych w Konstytucji RP. W przeciwnym razie trwale ukształtują się dwie grupy świadczeniobiorców, z których jedna okazuje się być grupą poszkodowaną, tylko z racji błędnej interpretacji i stosowania przepisów ww. ustawy przez Organ emerytalny. Stan taki nie jest dla nas do zaakceptowania.

Z wyrazami szacunku

Przewodniczący FSSM RP



płk dypl. w st. spocz. Henryk Budzyński