

## **Interpelacja nr 41515**

### **do ministra spraw wewnętrznych i administracji**

**w sprawie naruszeń prawa przy wydawaniu decyzji na podstawie 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin**

<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/interpelacja.xsp?documentId=D502093BBA50948EC12589BF00431E71&view=6>

**Zgłaszający: Marcin Kulasek, Włodzimierz Czarzasty, Wiesław Szczepański**

Data wpływu: 30-05-2023

Data wysłania: 01-06-2023

*Szanowny Panie Ministrze!*

Zgodnie z art. 8a ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze decyzji, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może wyłączyć stosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a w stosunku do osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b tej ustawy, ze względu na krótkotrwałą służbę przed dniem 31 lipca 1990 roku oraz rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 roku, w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. Do tych osób stosuje się odpowiednio przepisy art. 15, art. 22 i art. 24.

Wprawdzie jest to decyzja uznaniowa, ale jeśli w sprawach pozostawionych przez ustawodawcę uznaniu administracyjnemu organu orzekającego interes społeczny nie stoi temu na przeszkodzie i leży to w możliwości organu administracji, organ ten ma obowiązek załatwić sprawę w sposób pozytywny dla strony. Tworzy się więc – również w orzecznictwie –

domniemanie pozytywnego rozstrzygnięcia, o ile to pozytywne rozstrzygnięcie nie jest sprzeczne z interesem ogólnym (np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2002 r., V SA 2036/01; 19 stycznia 2006 r. I OSK 777/05; 9 listopada 2009 r. sygn. akt I OSK 459/09).

Ocena przez sądy administracyjne uznania nie polega na ocenie słuszności wybranego przez organ rozwiązania, lecz prawidłowości samego procesu decyzyjnego. Dokonując kontroli decyzji uznaniowych, sąd może badać, czy nie zostały przekroczone granice uznania, czy rozstrzygnięcie nie było dowolne oraz wszelkie te elementy, które w danym akcie nie wiążą się z luzem decyzyjnym pozostawionym organom przez ustawodawcę. Kontrola sądowa decyzji uznaniowych dotyczy nie tylko jego oparcia w normach prawnych. Według poglądu Trybunału Konstytucyjnego prawidłowość postępowania administracyjnego i jego legalności dotyczy również przekroczenia granic uznania administracyjnego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 czerwca 1998, sygn. akt SK 20/98).

„Organy publiczne działające w ramach uznania muszą w swoich rozstrzygnięciach respektować przede wszystkim porządek prawny wynikający z Konstytucji i nie mogą ograniczać się przy prowadzeniu postępowania tylko do przepisów ustawowych, mających bezpośrednie zastosowanie w danej sprawie. Mogą bowiem wystąpić takie przypadki, kiedy z norm zawartych w aktach mających w obowiązującym systemie prawnym pierwszeństwo przed ustawą (czyli w Konstytucji lub umowie międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie) będą wynikały dyspozycje, które ograniczą swobodę rozstrzygnięcia, wynikającą z przepisu ustawowego” (J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Kraków 2006 r., s. 312.).

Istotny dla działalności uznaniowej organów administracji jest w szczególności artykuł 7 k.p.a. Zgodnie z jego treścią organy administracji podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Konstrukcja ta uprawnia administrację do zastosowania tylko takich decyzji uznaniowych, których merytoryczne źródło będzie efektem wyważenia tych dwóch interesów.

Stosowne postanowienia dotyczące władzy dyskrecjonalnej znajdują się w prawie Rady Europy – Rekomendacja R(80)2 dotyczącym władzy dyskrecjonalnej sprawowanej przez administrację publiczną. Wykonując kompetencje dyskrecjonalne, organ administracji publicznej nie dąży do osiągnięcia celu innego niż ten, dla którego został ustanowiony. Oznacza to, że organ taki powinien realizować cel lub jeden z celów, dla którego został ustanowiony. Jeżeli jednak akt administracyjny wywołuje skutki drugorzędne, które nie pozostają w związku z celami, dla których władza dyskrecjonalna została przyznana, wówczas te drugorzędne skutki nie powinny być brane pod uwagę w zakresie oceny prawidłowości aktu administracyjnego. Ponadto pożądanym jest, by realizowany cel oraz charakter uwzględnianych kryteriów przy wykonywaniu władzy dyskrecjonalnej były jasne. W niektórych przypadkach intencja ustawodawcy wynika wprost z aktu legislacyjnego, ale w innych przypadkach cel przyznanej władzy może nie być jasny. Dlatego pożądanym jest, by przy kreowaniu kompetencji dyskrecjonalnej wskazywać cel w sposób jasny, bezpośrednio w tekście aktu normatywnego, lub w jego tytule albo preambule. Jeżeli ustawodawstwo nie precyzuje w sposób wyraźny tego celu, wówczas w każdym wypadku organ powinien wykonywać władzę dyskrecjonalną w interesie publicznym. Ponadto w rekomendacji tej podkreślono, iż organ, wykonując kompetencje dyskrecjonalne, utrzymuje właściwą relację pomiędzy skutkami, jakie decyzja może wywołać w zakresie praw, obowiązków i interesów osoby, a celem, który realizuje; chodzi więc o zasadę proporcjonalności. Stosuje się ją tam, gdzie akt administracyjny, podejmowany w zakresie wykonywania władzy dyskrecjonalnej, wpływa na prawa, wolności lub interesy jednostki. Jej celem jest zapewnienie rozsądnej równowagi między wchodzącymi w grę interesami, np. interesem publicznym z jednej strony a interesami prywatnymi jednostki z drugiej strony. Organ administracji, w zakresie wykonywania władzy dyskrecjonalnej nie może nakładać na jednostkę ograniczeń nadmiernych w stosunku do celu, jaki ma zostać osiągnięty. W ostateczności zasada ta nakazuje organom administracji publicznej powstrzymanie się od działania w sprawach, w których jakakolwiek aktywność mogłaby prowadzić do uszczerbku dla obywatela nieproporcjonalnego do celu, jaki ma być osiągnięty.

Z informacji, jakie do mnie docierają, wynika, że znaczna liczba decyzji wydawanych na podstawie art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej jest negatywna

dla emerytów i rencistów policyjnych. Przeważnie decyzje te są uchylane w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Orzeczenia te publikowane są w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, np. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, sygn. akt II SA/Wa 1323/22, II SA/Wa 483/22, II SA/Wa 406/22, II SA/Wa 1715/22, II SA/Wa 1406/22, II SA/Wa 648/22, II SA/Wa 1324/22, II SA/Wa 1270/22, II SA/Wa 1321/22, II SA/Wa 213/22, II SA/Wa 4098/21, II SA/Wa 2794/19. Sąd, uchylając zaskarżoną decyzję, zasądzał także zwrot kosztów postępowania, jeżeli strona je wykazała.

Szczególnie niepokojące jest, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym uchylane są po raz drugi i kolejny decyzje ministra wydawane w tej samej sprawie, np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, sygn. akt II SA/Wa 2001/22, II SA/Wa 1537/22, II SA/Wa 538/22, II SA/Wa 88/22.

Zgodnie z art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259) ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia. Przez ocenę prawną należy rozumieć sąd o prawnej wartości sprawy. Ocena prawna może dotyczyć stanu faktycznego, wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego, prawidłowości korzystania z uznania administracyjnego, jak i kwestii zastosowania określonego przepisu prawa jako podstawy do wydania właśnie takiej decyzji. Obowiązek podporządkowania się ocenie prawnej wyrażonej w wyroku sądu administracyjnego ciąży zarówno na organie, jak i na sądzie może być wyłączony tylko w wypadku istotnej zmiany stanu prawnego lub faktycznego. Związanie samego sądu administracyjnego oznacza, że nie może on formułować nowych ocen prawnych – sprzecznych z wyrażonym wcześniej poglądem, lecz zobowiązany jest do podporządkowania się mu w pełnym zakresie oraz konsekwentnego reagowania w razie stwierdzenia braku zastosowania się do wskazań w zakresie dalszego postępowania przed organem administracji publicznej. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 15 marca 2023 r., I SA/Gd 58/23:

„Pomiędzy oceną prawną a wskazaniem co do dalszego postępowania zachodzi ścisły związek. Ocena prawna dotyczy dotychczasowego postępowania organów administracyjnych w sprawie, podczas gdy wskazania określają sposób ich postępowania w przyszłości. Wskazania stanowią więc konsekwencje oceny prawnej, zwłaszcza oceny przebiegu postępowania przed organami administracji i rezultatu tego postępowania w postaci materiału procesowego zebranego w sprawie. Wskazania sądu administracyjnego co do dalszego postępowania wytyczają kierunek działania organu przy ponownym rozpoznaniu sprawy”.

W uzasadnieniach wyroków sąd wielokrotnie stwierdzał np., że organ administracyjny nie przeprowadził rzetelnej i wnikliwej analizy wszelkich okoliczności sprawy, tj. dowolnie przyjmował, że „służba na rzecz totalitarnego państwa” nie jest służbą krótkotrwałą, nie wyjaśnił, jakie czynności wykonywano w toku tej służby, nie odnosił się do zarzutów wobec informacji Instytutu Pamięci Narodowej oraz dokonał błędnej wykładni art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej, przyjmując, iż przez rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po 12 września 1989 r. rozumieć należy wyłącznie przypadek pełnienia służby z narażeniem zdrowia i życia.

Mając na uwadze powyższe, proszę Pana Ministra o udzielenie następujących informacji:

1. Jaka jest liczba wszczętych postępowań na podstawie art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej funkcjonariuszy i ich rodzin?
2. Jaka jest liczba prawomocnych decyzji wyłączających stosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy zaopatrzeniowej funkcjonariuszy i ich rodzin?
3. Jaka jest liczba decyzji uchylonych w postępowaniu sądownoadministracyjnym oraz łączna kwota zasądzonych kosztów postępowania dla policyjnych emerytów i rencistów?
4. Jaka jest liczba decyzji wydanych po raz drugi i kolejny w tej samej sprawie, a następnie uchylonych przez sąd administracyjny?
5. Jaka jest liczba umorzonych postępowań, gdzie nie wydano decyzji wyłączających stosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy zaopatrzeniowej funkcjonariuszy i ich rodzin, a powodem umorzenia

był wyrok sądu powszechnego, w którym prawomocnie stwierdzono, że były funkcjonariusz nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa?

Jednocześnie proszę o podjęcie działań, które wyeliminują w przyszłości naruszenia prawa stwierdzone w postępowaniach sądowoadministracyjnych.

***Z poważaniem***

wiceprzewodniczący Komisji Obrony Narodowej

***dr inż. Marcin Kulasek***

Posel na Sejm RP