

Czy pozytywna decyzja na podstawie art. 8a jest aktem łaski?

Panie Pośle, przesyłam tekst do wykorzystania:

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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin 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, 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.

W jakim celu ustawodawca wprowadził ten przepis do ustawy emerytalnej i do jakiej kategorii osób będzie miał on zastosowanie? Żaden przepis nie może być interpretowany w oderwaniu od ustawy oraz jej celu i całego systemu prawnego. Należy zwrócić uwagę, że został on dodany po art. 8, który stanowi podstawę do przyznania zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszom oraz członkom rodzin pozostałym po zmarłych funkcjonariuszach, jeżeli osoby te wskutek szczególnych okoliczności nie nabyły prawa do zaopatrzenia emerytalnego przewidzianego w ustawie.

Niewątpliwie art. 8a odnosi się do osób, które nabyły prawo do zaopatrzenia emerytalnego przewidzianego w ustawie. Jednakże przyznanie im świadczeń na podstawie art. 15c, art. 22a i art. 24a za łączny okres służby wymienionej w art. 13b i służby po 1990 roku byłoby niesprawiedliwe, z uwagi na drastyczne ograniczenie maksymalnej wysokości tych świadczeń. Celem przepisów tych jest ograniczenie świadczeń uzyskanych niegodziwie za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Wydaje się, iż racjonalny ustawodawca chciał wyeliminować przypadki, kiedy ograniczanie świadczeń za służbę przed 1990 rokiem spowoduje nieproporcjonalne ograniczenie świadczeń wynikających wprost ze służby po tej dacie.

W piśmie nr DP-WL-028-177/2017/EM z dnia 17 lipca 2017 roku do Prezydenta Federacji Stowarzyszeń Służb Mundurowych RP działający z upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Sekretarz Stanu Sebastian Chwałek odnosi się do pytania: Dlaczego obniżane są świadczenia emerytalne funkcjonariuszy, wynikające z ich lat służby po 1990 roku oraz lat pracy w instytucjach cywilnych, za którą odprowadzane były składki do powszechnego systemu ubezpieczeń, skoro okresy tej aktywności zawodowej nie mają nic wspólnego ze służbą do 1990 roku na rzecz określonego przez ustawodawcę tzw. „totalitarnego państwa” i były dotychczas uznane jako świadczenia nabyte słusznie i stanowiły odrębne okresy służby?

W piśmie tym stwierdzono: „(...) ustawa ta sankcjonuje służbę na rzecz totalitarnego państwa nie tylko w zakresie bezpośrednio związanym z okresem tej służby. Ustawodawca wydaje się przyjmować, że gdyby nie określona służba, to dane osoby nie otrzymałyby ostatecznie świadczenia w wysokości uprzywilejowanej w stosunku do systemu powszechnego.”

Zatem, celem ustawy nie było obniżenie świadczeń za okresy służby po 1990 roku samodzielnie wystarczające do uzyskania świadczeń emerytalnych i rentowych.

Uprawnienie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do rozstrzygnięcia o wysokości policyjnej emerytury lub renty w drodze uznania administracyjnego przez wydanie indywidualnej decyzji administracyjnej nie może być jednak rozpatrywane jako przywilej władzy, ale jako zobowiązanie organu administracji do czuwania nad tym, aby obywatel nie poniósł szkody lub nieuzasadnionej represji polegającej na niewspółmiernym i drastycznym obniżeniu świadczenia.

W tym miejscu pragnę zwrócić uwagę na opracowanie dr Doroty Fleszer pt. „Sprawy należy rozstrzygać na korzyść obywatela”. Autorka odwołuje się do orzecznictwa sądów administracyjnych:

Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) zajął w tej kwestii jednoznaczne stanowisko - działanie w ramach uznania administracyjnego nie oznacza dowolności po stronie organów orzekających (wyrok NSA z 11 czerwca 1981 r., sygn. akt 820/81, opubl. ONSA z 1981 r. nr 1, poz. 57). Jako dowolne należy traktować ustalenia faktyczne znajdujące wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym lub nie w pełni rozpatrzonym. Zarzut dowolności zostaje wykluczony dopiero ustaleniami dokonany w całości kształcie materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.), zgromadzonego i rozpatzonego w sposób wyczerpujący (art. 77 par. 1 k.p.a.), a więc przy podjęciu wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści (wyrok NSA z 4 lipca 2001 r., sygn. akt I SA 1768/99, niepubl.).

Decyzja uznaniowa musi być podjęta w granicach obowiązujących przepisów i nie może mieć cech dowolności. W przypadku niemożności wydania decyzji uznaniowej - pozytywnej względem wszystkich wnioskodawców - organ administracyjny musi ustalić zgodne z prawem kryteria, według których będzie uznaniowo przydzielał deficytowe dobra (zezwolenia) - wyrok NSA z 19 stycznia 1984 r., sygn. akt II SA 1708/83, opubl. ONSA z 1984 r., z. 1, poz. 6. Jeśli przyznanie uprawnienia lub nałożenie

obowiązku prawodawca pozostawił uznaniu organu, określając jednak kryteria ocenne, którymi ma się kierować organ administracji, na NSA spoczywa obowiązek kontroli m.in. zgodności ustaleń dokonanych przez organ ze wskazanymi kryteriami i ich zastosowanie w sprawie (wyrok NSA z 27 sierpnia 1981 r., sygn. Akt S.A./GD 42/81, opubl. ONSA z 1981 r. nr 2, poz. 79).

Zdaniem NSA, w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznej i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu społecznego nad interesem indywidualnym (art. 7 k.p.a.). Organ orzekający w każdym przypadku ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny chodzi, i udowodnić, że jest on tak ważny i znaczący, iż bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywatela. Zarówno wykazanie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym przypadku interesu społecznego nad indywidualnym podlegać muszą wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, szczególnie wówczas, gdy w ocenie organu, w interesie społecznym leży ograniczenie praw obywatela określonych w Konstytucji RP (wyrok NSA z 21 czerwca 2001 r., sygn. akt V SA 3718/00, opubl. ONSA z 2002 r. nr 3, poz. 124).

Zatem jeśli w sprawach pozostawionych przez przepisy uznaniu administracyjnemu 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 w ten sposób domniemanie pozytywnego rozstrzygnięcia, chyba że brak jest realnych możliwości, pozytywne rozstrzygnięcie bowiem niemożliwe jest z przyczyn faktycznych albo gdy pozytywnemu rozstrzygnięciu stoi na przeszkodzie niebudzący wątpliwości interes ogólny (wyrok NSA z 20 marca 2002 r., sygn. akt V SA 2036/01, niepubl.; wyrok NSA z 30 czerwca 2000 r., sygn. akt V SA 2880/99, niepubl.).

Z zasadą tą współbrzmia inne przepisy k.p.a. nakazujące np. w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć materiał dowodowy (art. 7 par. 1 k.p.a.) oraz dokonać jego obiektywnej oceny (art. 80 k.p.a.), a także dotyczące uzasadnienia decyzji administracyjnej, w którym wymagane jest wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej oraz oceny stanu faktycznego w świetle przepisów stanowiących podstawę prawną decyzji (wyrok NSA z 11 czerwca 1981 r., sygn. akt SA 820/81, opubl. ONSA z 1981 r. z. 1, poz. 57).

Według NSA, uznanie wniosku za niezaskarżony na uwzględnienie wymaga uzasadnienia odpowiadającego wymogom art. 107 par. 3 k.p.a. (wyrok NSA z 17 marca 1994 r., sygn. akt SA/Po 3597/93, niepubl.). Motywy decyzji powinny być tak ujęte, aby strona mogła zrozumieć i w miarę możliwości zaakceptować zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, którymi kierował się organ przy załatwianiu sprawy wydaną decyzją. Niewyjaśnienie wszystkich okoliczności mających istotne znaczenie w sprawie oraz nieuzasadnienie decyzji w sposób właściwy narusza podstawowe zasady postępowania administracyjnego i stanowi podstawę do uchylecia przez sąd administracyjny zaskarżonej decyzji (wyrok WSA w Warszawie z 17 lutego 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 985/05, niepubl.). Wyczerpujące przedstawienie motywów decyzji obejmujące kryteria, jakimi kierował się organ, oceniając fakty, które przyjął za podstawę rozstrzygnięcia, ma szczególną wagę w sprawach, w których o określone dobro - będące przedmiotem reglamentacji administracyjnej - występuje kilka podmiotów. Wówczas decyzja powinna się sprowadzać do wskazania - wyboru jednego z podmiotów, który w porównaniu z pozostałymi najlepiej spełnia kryteria przyznania określonego dobra, a dla pozostałych uczestników wybór ten stanowiłby podstawę do negatywnego rozstrzygnięcia ich wniosków (wyrok WSA w Warszawie z 28 września 2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 327/05, niepubl.).

Ustawodawca w art. 8a ustawy emerytalnej użył określeń nieprecyzyjnych i niezdefiniowanych. Nie oznacza to jednak, że ich interpretacja może być dowolna. Przyjęcie tezy, iż przez „krótkotrwałą służbę przed dniem 31 lipca 1990 r.” rozumieć należy dni, tygodnie, co najwyżej kilka miesięcy, nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia. Gdyby ustawodawca chciał to w ten sposób zapisać, to z pewnością tak by uczynił. Nie sposób określić w indywidualnym przypadku czy służba był krótkotrwała bez odniesienia do całego okresu służby, którą pełnił konkretny funkcjonariusz. Nie sposób też pominąć przy interpretacji tego terminu ogólnego celu ustawy, którym jest przyznanie świadczeń za pełnienie służby i maksymalne świadczenie, tj. 75 % podstawy wymiaru emerytury przysługuje po 28 latach i 6 miesiącach służby nie wymienionej w art. 13b. Dlatego też, np. okres 2 lat służby dla totalitarnego państwa w przypadku funkcjonariusza, który pełnił przez 14 lat służbę po 1990 roku może być oceniony inaczej niż w przypadku funkcjonariusza, który służył po 1990 roku 27 lat.

W prawie administracyjnym wskazuje się na zasadę in dubio pro libertate. Podstawą do jej obowiązywania jest art. 2 Konstytucji RP i art. 8 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z tą zasadą uprawnień organu administracji nie można interpretować w ten sposób, że w razie wątpliwości należy sprawę rozstrzygnąć na niekorzyść obywatela. Przeciwnie, wszelkie wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie ważny interes społeczny.

Zasada ta znajduje zastosowanie przy rozstrzygnięciu zarówno wątpliwości dotyczących sytuacji faktycznych, jak i w trakcie interpretacji niejasnych, dyskusyjnych przepisów. Ponadto, należy odwołać się do jeszcze jednej ważnej zasady in dubio pro communitate – w razie wątpliwości w zgodzie z treścią i celem prawa unijnego (Łukasz Folak, Zasada in dubio pro libertate w prawie administracyjnym i orzecznictwie sądów administracyjnych, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2017/4 ISSN 1689–9601).

Jak się wydaje, mniej problemów powinno być z interpretacją „rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r.” oraz „w szczególności z narażeniem zdrowia i życia”. Tutaj również należałoby oczekiwać, iż to organ wykaże wnioskodawcy nierzetelność lub nie narażanie zdrowia i życia. Istnieje uzasadnione domniemanie, że każdy funkcjonariusz, który nie został zwolniony ze służby dyscyplinarnie lub na podstawie negatywnych opinii służbowych wykonywał swoje zadania i obowiązki rzetelnie i z narażeniem życia i zdrowia. Jak wynika z badań naukowych i doświadczenia nie ma żadnej czynności policyjnej, którą można byłoby uznać za w pełni bezpieczną i nie wiązałyby się choćby z narażeniem zdrowia z uwagi na podwyższony i długotrwały poziom stresu (C.J. Shane, R. Gerald, Napady na policjantów, Służba MO nr 2/1971 r.).

Należałoby również zwrócić uwagę, że użycie przez ustawodawcę zwrotu „w szczególności z narażeniem zdrowia i życia” wskazuje na szczególny obowiązek uwzględnienia takiej okoliczności przez organ poprzez wydanie pozytywnej decyzji.

(dane adresowe nadawcy do wiadomości pisał J.Zemke),
28 maja 2018 r.
