

INFORMATOR

dla członków Federacji Stowarzyszeń Służb Mundurowych RP w zakresie skorzystania z procedury przewidzianej w art. 8 a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 708)".

Stan prawny na dzień 31 marca 2017 r.

Wprowadzenie

- a) przepisy regulujące postępowanie w trybie art. 8 a ustawy
- b) organy właściwe do załatwienia sprawy w trybie art. 8 a ustawy
- c) relacja pomiędzy decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji a decyzją Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA

1. Postępowanie w I instancji

- a) wszczęcie postępowania
- b) główne zasady postępowania administracyjnego
- c) terminy załatwienia sprawy
- d) doręczenia w postępowaniu administracyjnym
- e) wymogi formalne wniosku
- f) kryterium „krótkotrwałej służby” - dokumentowanie
- g) kryterium „rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków” - dokumentowanie
- h) kryterium „służby z narażeniem życia i zdrowia” - dokumentowanie
- i) wydanie decyzji w I instancji

2. Postępowanie w II instancji

- a) wymogi formalne wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy
- b) organ właściwy do rozpoznania sprawy w II instancji
- c) postępowanie wyjaśniające
- d) wydanie decyzji w II instancji

3. Postępowanie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym

- a) wymogi formalne skargi
- b) zasady postępowania przed sądem administracyjnym
- c) wyrok

4. Postępowanie przed Naczelny Sąd Administracyjny

KANCELARIA RADCY PRAWNEGO

Aleksandra Karnicka

WPROWADZENIE

Mocą ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, dalej zwanej ustawą, ustawodawca wprowadził, między innymi, przepis art. 8a (tryb szczególny) zawierający przesłanki, w przypadku spełnienia których, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, w drodze decyzji administracyjnej, może wyłączyć stosowanie odpowiednio przepisów art. 15c, 22a i 24a ustawy, co oznacza zachowanie świadczeń w dotychczasowej wysokości. Osoba ubiegająca się o skorzystanie z trybu art. 8 a ustawy obowiązana jest wykazać, że służba w jednostkach wymienionych w art. 13 b ustawy, przed dniem 31 lipca 1990 r., miała charakter krótkotrwały oraz, że osoba ta rzetelnie wykonywała zadania i obowiązki po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia.

Do wskazanej wyżej procedury zastosowanie mają przepisy:

- ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.) dalej: k.p.a. - do postępowania przed organem tj. Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. „*Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*” (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.) dalej: p.p.s.a. do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym, na skutek złożenia skargi od ostatecznej decyzji organu i Naczelnym Sądem Administracyjnym w przypadku złożenia skargi kasacyjnej od niekorzystnego dla skarżącego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Organem właściwym do wydania decyzji, zarówno w I jak i II instancji, jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Należy w tym miejscu podkreślić, że wydana przez niego decyzja ma charakter uznaniowy, na co wprost wskazuje sformułowanie zawarte w art. 8a ust. 1 ustawy cyt: „Minister właściwy do spraw wewnętrznych (...) może wyłączyć stosowanie

art. 15c, art. 22 a i art. 24a (...)”. Oznacza to, że organ w tym przypadku ma tzw. „luz decyzyjny” pozwalający na wybór konkretnego rozstrzygnięcia, może zatem wyłączyć stosowanie wskazanych wyżej przepisów, bądź też odmówić takiego wyłączenia. Niemniej jednak, w każdym przypadku, niezależnie od podjętego rozstrzygnięcia, organ zobowiązany jest w uzasadnieniu podjętej decyzji, zgodnie z art. 107 par. 3 k.p.a. w zw. z art. 11 k.p.a., wyczerpująco uzasadnić swoje stanowisko wskazując stronie przesłanki jakimi kierował się przy podjęciu konkretnego rozstrzygnięcia. Należy dodatkowo podkreślić, iż określone w art. 8 a ust. 1 ustawy przesłanki wyłączenia stosowania przepisów ustawy zostały wyrażone przy użyciu tzw. „klauzul generalnych” – tj. „krótkotrwały okres służby”, „rzetelne wykonywania zadań i obowiązków (...) w szczególności z narażeniem życia i zdrowia”. Oznacza to, że ustawodawca upoważnił organ stosujący prawo, w tym przypadku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, do oparcia wydanych decyzji na kryteriach nieostrych pozwalających organowi, w danej indywidualnej sprawie, na interpretację powyższych pojęć w realiach konkretnego stanu faktycznego, tak by podjęte rozstrzygnięcie było słuszne i nie pozostawała w sprzeczności z wartościami składającymi się na pojęcie sprawiedliwości materialnej, a nie tylko było poprawne formalnie.

Istotnym zagadnieniem wymagającym rozważenia, na tle wprowadzonych ustawą nowelizującą regulacji, jest relacja pomiędzy wskazanym powyżej trybem szczególnym wyłączenia stosowania przepisów ustawy, a postępowaniem organu emerytalno-rentowego (ZER MSWiA) w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń z tytułu zaopatrzenia emerytalnego z uwzględnieniem nowych przepisów to jest art. 15 c, art. 22 a i art. 24 a w zw. z art. 13 b ustawy.

Przystępując do omówienia tego zagadnienia, na wstępie należy zaznaczyć, że postępowanie wszczęte w trybie 8 a ustawy i postępowanie prowadzone przez ZER MSWiA w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń, przed wydaniem rozstrzygnięć w tych postępowaniach, są prowadzone równolegle. Pozytywna decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wydana po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, jest rozstrzygnięciem dalej idącym w swojej treści w stosunku do decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego, albowiem pozytywna decyzja Ministra, zgodnie z art. 8 a ust. 2 ustawy, powoduje wyłączenie stosowania do osoby zainteresowanej

KANCELARIA RADCY PRAWNEGO

Aleksandra Karnicka

odpowiednio przepisów art. 15c, 22 a i art. 24 a, co oznacza stosowanie w odniesieniu do niej przepisów dotychczasowych tj. odpowiednio art. 15, 22 i 24, czyniąc wydanie decyzji przez ZER MSWiA, w oparciu o znowelizowane przepisy, bezprzedmiotowym. Inaczej kształtuje się sytuacja w przypadku, kiedy to do Sądu Okręgowego – Wydział Ubezpieczeń Społecznych wpłynie już odwołanie od decyzji Dyrektora ZER MSWiA, a postępowanie toczące się przed Ministrem, w trybie art. 8 a ustawy, nie zostanie jeszcze rozstrzygnięte ostateczną decyzją, wówczas Sąd, zgodnie z art. 177 par. 1 pkt. 3 k.p.c., może zawiesić (fakultatywnie) postępowanie w sprawie odwołania od decyzji Dyrektora ZER MSWiA do czasu wydania decyzji przez Ministra. Mając na względzie, że postępowanie w trybie art. 8 a ustawy jest postępowaniem dalej idącym w stosunku do postępowania w przedmiocie rozpatrzenia odwołania od decyzji organu emerytalno-rentowego, również w sytuacji kiedy osoba zainteresowana wniosła skargę na decyzję Ministra do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, Sąd Okręgowy - Wydział Ubezpieczeń Społecznych może zawiesić swoje postępowanie do czasu prawomocnego zakończenia postępowania przed sądami administracyjnymi.

Biorąc pod uwagę, że dotychczas Minister nie wydał jeszcze żadnych rozstrzygnięć w trybie art. 8a ustawy i brak jest jakiegokolwiek informacji kiedy pierwsze rozstrzygnięcia merytoryczne zostaną podjęte, nie można na dzień dzisiejszy przesądzić jaka będzie praktyka i linia orzecznicza organu, a tym bardziej sądów administracyjnych odnośnie interpretacji przesłanek zastosowania procedury szczególnej. Trudno więc jednoznacznie wskazać, jaka będzie ostatecznie skuteczność tej procedury tj. jaka grupa osób faktycznie skorzysta z jej dobrodziejstwa.

1. Postępowanie I instancji w trybie art. 8 a ustawy

a) wszczęcie postępowania

Mając na względzie, że do postępowania w trybie art. 8 a ustawy mają zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, wszczęcie postępowania może, co do zasady, nastąpić na wniosek stron lub z urzędu. W przypadku woli uruchomienia przez osobę zainteresowaną trybu art. 8 a ustawy konieczne będzie, dla wszczęcia postępowania

KANCELARIA RADCY PRAWNEGO

Aleksandra Karnicka

administracyjnego, wystąpienie przez nią do organu – Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji osobiście lub za pośrednictwem profesjonalnego pełnomocnika (radcy prawnego, adwokata) z wnioskiem o wyłączenie stosowania przepisów odpowiednio (w zależności od konkretnego przypadku) art. 15c, 22a i art. 24a ustawy. Wniosek winien zostać sporządzony na piśmie, najlepiej pismem maszynowym lub na komputerze i przesłany listem poleconym, za pośrednictwem poczty na adres: Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji ul. Batorego 5 kod: 02-591 Warszawa.

b) główne zasady i reguły postępowania administracyjnego

Po wszczęciu przez organ postępowania administracyjnego, na skutek złożenia wniosku, organ działając w granicach i na podstawie prawa, winien bez zbędnej zwłoki, podjąć wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes strony. W tym celu winien w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Nadto, organ obowiązany jest zapewnić stronie czynny udział w postępowaniu administracyjnym na każdym jego etapie, w szczególności, zobligowany jest powiadomić stronę przed wydaniem decyzji w sprawie, o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym i wypowiedzenia się co do zebranych materiałów oraz zgłoszonych żądań¹. Jest to jedna z fundamentalnych zasad postępowania administracyjnego, szczególnie istotna w sytuacji kiedy organ w toku postępowania dopuszcza dowody z urzędu, czyli takie dowody których nie zgłosiła strona w toku postępowania, czy też składając wniosek. Należy w tym miejscu podkreślić, że zapewnienie czynnego udziału stronie w postępowaniu administracyjnym jest, z jednej strony, obowiązkiem organu, z drugiej, uprawnieniem strony, która nie musi z niego skorzystać. Niemniej jednak, w przypadku otrzymania zawiadomienia od organu o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym zgromadzonym w sprawie, w określonym przez organ terminie, z reguły jest to 7 dni o otrzymania zawiadomienia, warto jest skorzystać z tego prawa celem zapoznania się z materiałami które będą stanowiły podstawę rozstrzygnięcia czyli decyzji. Na podstawie informacji zawartych materiale

¹ Art.10 par. 1 k.p.a.

KANCELARIA RADCY PRAWNEGO

Aleksandra Karnicka

dowodowym, strona może zdecydować o zgłoszeniu dodatkowych wniosków dowodowych celem uzupełnienia materiału dowodowego w sprawie.

c) termin załatwienia sprawy w I instancji.

Organ – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji obowiązany jest załatwić sprawę wywołaną wnioskiem bez zbędnej zwłoki². Niezwłocznie powinny być załatwione sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o materiały i dowody dostarczone przez stronę wraz z wnioskiem albo w oparciu o fakty znane z urzędu organowi prowadzącemu postępowanie, albo możliwe do ustalenia na podstawie danych którymi rozporządza organ. Co do zasady, załatwienie sprawy wymagającej postępowania dowodowego winno być zakończone w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania, a w sprawie szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu 2 miesięcy³.

W każdym przypadku niezałatwienia sprawy przez organ we wskazanym powyżej terminie, obliguje organ do zawiadomienia strony – wnioskodawcy o nowym terminie jej załatwienia i przyczynach zwłoki. W przypadku niezałatwienia sprawy we wskazanych wyżej terminach lub w przypadku przewlekłego prowadzenia postępowania, strona może wezwać organ do usunięcia naruszenia prawa, a następnie w ostateczności skierować do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na bezczynność lub przewlekłość postępowania.

Postępowania w trybie art. 8 a ustawy będzie, z uwagi na swój charakter, wymagało niewątpliwie postępowania wyjaśniającego. W dużej mierze, od zakresu materiałów jakie, w toku postępowania, dopuści i rozważy organ, niezależnie od dokumentów przekazanych przez stronę, będzie zależało w jakim terminie postępowanie to zostanie zakończone. Niemniej jednak, należy się spodziewać, że będzie to co najmniej dwa miesiące.

d) doręczenia w postępowaniu administracyjnym

² Art. 35 par. 1 k.p.a.

³ Art. 35 par. 3 k.p.a.

KANCELARIA RADCY PRAWNEGO

Aleksandra Karnicka

Wszelka korespondencja od organu, w toku postępowania administracyjnego, co do zasady, przekazywana jest w formie pisemnej za pośrednictwem poczty na adres wskazany przez wnioskodawcę we wniosku⁴. Może być też doręczona za pomocą środków komunikacji elektronicznej⁵. Koniecznym jest, w przypadku formuły doręczania korespondencji za pośrednictwem operatora pocztowego, poinformowanie organu o każdej zmianie adresu, która mogłaby utrudnić odbiór korespondencji przesyłanej w sprawie. Należy w tym miejscu wskazać, iż brak poinformowania organu o zmianie adresu i nie podjęcie przesyłki poleconej dwukrotnie awizowanej przez urząd pocztowy, skutkuje przyjęciem przez organ skutecznego doręczenia z upływem ostatniego dnia okresu wskazanego na powtórny awizie (doręczenie administracyjne)⁶. Powyższe ma kluczowe znaczenie dla biegu terminów do złożenia środków zaskarżenia i ewentualnego udziału strony w czynnościach wyznaczonych w toku postępowania przez organ. Co do zasady, korespondencja zawierająca rozstrzygnięcie lub też zawiadomienie o przeprowadzeniu czynności w konkretnej dacie, przesyłana jest przez organ listem poleconym za potwierdzeniem odbioru.

e) wymogi formalne wniosku

Wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie wyłączenia stosowania przepisów ustawy winien zawierać :

1. datę sporządzenia wniosku,
2. oznaczenie organu do którego kierowany jest wniosek, w tym przypadku Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji,
3. adres organu,
4. oznaczenie wnioskodawcy: imię nazwisko, adres właściwy do korespondencji,
5. tytuł wniosku : *Wniosek o wyłączenie stosowania art.* (odpowiednio albo 15c, 22a, 24a),
6. sformułowanie sentencji wniosku np.:

⁴ Art. 39 k.p.a.

⁵ Art. 39¹ k.p.a.

⁶ Art. 44 k.p.a.

KANCELARIA RADCY PRAWNEGO

Aleksandra Karnicka

Na podstawie art. 8 a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 708) dalej: zwaną ustawą, wnoszę o wszczęcie postępowania w przedmiocie wyłączenia w stosunku do (imię nazwisko) stosowania art. (odpowiednio 15c, 22a, 24a) ustawy wobec spełnienia przesłanek wskazanych w art. 8a ust. 1 ustawy i tym samym o wydanie przez Pana Ministra, w tym zakresie, decyzji administracyjnej”,

7. uzasadnienie,

Uzasadnienie wniosku winno obejmować omówienie wszystkich kryteriów warunkujących zastosowanie art. 8a ustawy (szersze omówienie poniżej pkt. 1 lit. f,g,h.) z powołaniem się na dowody potwierdzające przytoczone twierdzenia (najlepiej powołać je pod tekstem danego twierdzenia lub przywołanej okoliczności np. *Dowód:*). Należy w tym miejscu wskazać, że w postępowaniu administracyjnym dowodem może być wszystko co przyczyni się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem, w szczególności mogą być to dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych itp.⁷. Organ może również, jeśli po wyczerpaniu wszelkich środków dowodowych lub z powodu ich braku pozostały niewyjaśnione fakty istotne dla sprawy, dopuścić dowód w postaci przesłuchania strony-wnioskodawcy⁸.

8. załączniki (jeśli wnioskodawca powoływał się we wniosku na określone dowody z dokumentów i chce je załączyć do wniosku to winny być one wymienione na końcu pisma pod pozycją „Załączniki:”),
9. odrębny podpis wnioskodawcy.

f) kryterium „krótkotrwałej służby” - dokumentowanie

W uzasadnieniu wniosku, w ramach przesłanki określonej w art. 8 a ust. 1 pkt. 1 ustawy, koniecznym jest wskazanie okresu służby wnioskodawcy w jednostkach, instytucjach, o których mowa w art. 13 b ustawy. Ponieważ ustawodawca w przepisie art. 8 a ustawy nie określił, co należy rozumieć pod pojęciem „krótkotrwałej służby”, o czym była już mowa na wstępie, sugeruje się zatem aby dokonać oceny tego okresu w kontekście pełnej

⁷ Art. 75 par. 1 k.p.a.

⁸ Art. 86 k.p.a.

KANCELARIA RADCY PRAWNEGO

Aleksandra Karnicka

posiadanej przez wnioskodawcę wysługi lat (np. 3 lata służby przed 1990 r. w relacji z 30 - letnią wysługą). Dodatkowo zaleca się, na poparcie twierdzeń dotyczących posiadanej wysługi, w tym i okresów przed 1990 r., załączenie do wniosku np.: dowodu z dokumentu w postaci wykazu okresów zaliczonych do wysługi stanowiącego załącznik do pierwszej decyzji ustalającej prawo do świadczenia lub odpowiedniego wykazu z Zakładu Emerytalno-Rentowego ilustrującego pełną wysługę, czy też dodatkowo zaświadczenia Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby z uwzględnieniem okresu służby w organach bezpieczeństwa państwa (osoby objęte ustawą z 2009 r. – poprzednią ustawą obniżającą świadczenia emerytalne) posiadają takie zaświadczenia w aktach ZER MSWiA).

O wykaz pełnej wysługi można wystąpić do ZER MSWiA wskazując swój numer świadczenia, celem szybkiej identyfikacji. To samo dotyczy zaświadczenia Instytutu Pamięci Narodowej znajdującego się w aktach emerytalnych ZER MSWiA, który winien wydać zainteresowanym powyższe dokumenty potwierdzone za zgodność z oryginałem.

g) kryterium „rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r.” - dokumentowanie

Na wstępie wypada zaznaczyć, że również i w przypadku tego kryterium mamy do czynienia z tzw. „klausulą generalną”, a zatem ustawodawca nie zdefiniował jednoznacznie co kryje się pod wskazanym wyżej pojęciem. Pozwala to organowi, w tym przypadku Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, na elastyczną i zindywidualizowaną jego interpretację w przypadku każdego stanu faktycznego. Wobec braku aktualnie linii orzeczniczej w tym zakresie, warto jest posłużyć się wszelkimi dostępnymi środkami dowodowymi pozwalającymi na wykazanie spełnienia w konkretnym przypadku powyższego kryterium. Przechodząc już do konkretnych kwestii, które mogłyby być wykorzystane w uzasadnieniu wniosku, to zasadnym byłoby przedstawienie przebiegu służby wnioskodawcy z oznaczeniem zadań wykonywanych w danych okresach służby, w tym w szczególności z narażeniem życia i zdrowia. Zasadnym byłoby również powołanie się na pozytywne opinie o służbie, otrzymane nagrody, wyróżnienia, ordery i odznaczenia, awanse w stopniach oraz potwierdzenie tych twierdzeń dokumentami (akty mianowania na kolejne stopnie, listy pochwalne, pochwały w rozkazie, legitymacje wydawane w związku z otrzymaniem

KANCELARIA RADCY PRAWNEGO

Aleksandra Karnicka

odznaczeń lub orderów itp.). Wnioskodawcy, mogą również wystąpić do organów właściwych, z uwagi na formacje w jakich pełnili służbę po 31 lipca 1990 r. i miejsce jej pełnienia, o wydanie zaświadczeń potwierdzających rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków służbowych z uwzględnieniem otrzymanych odznaczeń, orderów, nagród, pozytywnych opinii służbowych, niekaralności dyscyplinarnej⁹. W takim przypadku ubiegając się o wydanie zaświadczenia wnioskodawca obowiązany jest wykazać interes prawny w uzyskaniu takiego dokumentu. W tym celu powinien we wniosku o wydanie zaświadczenia uzasadniając swój interes prawny powołać się na zamiar skorzystania z procedury szczególnej, o której mowa w art. 8 a ustawy.

Wszyscy zainteresowani skorzystaniem z procedury opisanej w art. 8 a ustawy, winni również wystąpić z wnioskiem do IPN -u (właściwego ze względu na miejsce zamieszkania, chyba że zostanie wskazany przez zainteresowanego inny oddział) celem wydania uwierzytelnionych kopii znajdujących się tam akt. Są to istotne materiały pomocne do sporządzenia wniosku w trybie art. 8 a ustawy.

h) kryterium służby „z narażeniem życia i zdrowia” – dokumentowanie

Powyższe kryterium to kolejna „klauzula generalna” zastosowana przez ustawodawcę w art. 8 a ustawy. W tym przypadku, zasadnym byłoby powołanie się na wstępie na treść roty ślubowania którą zobowiązany jest złożyć każdy funkcjonariusz podejmujący służbę w formacjach mundurowych z której wynika, że zobowiązuje się on, wykonywać swoje obowiązki i zadania nawet z narażeniem życia i zdrowia. Istnieje zatem domniemanie, że każdy funkcjonariusz pełniący rzetelnie służbę, niezależnie od realizowanych obowiązków, pełni ją z narażeniem życia i zdrowia, albowiem jest ono wpisane w istotę służby mundurowej jako służby na rzecz bezpieczeństwa Państwa i jego obywateli.

Dodatkowo w przypadku tego kryterium należy zwrócić szczególną uwagę na rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w *sprawie szczegółowych warunków podwyższania emerytur funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (...)* (Dz. U. Nr 86, poz. 734 ze zm.), a co za tym idzie zaświadczenie wydawane na jego podstawie, potwierdzające pełnienie służby w warunkach szczególnie zagrażających życiu i

⁹ Art. 217 par. 1 k.p.a.

KANCELARIA RADCY PRAWNEGO

Aleksandra Karnicka

zdrowiu, stanowiące podstawę do podwyższenia podstawy wymiaru świadczenia za każdy rok służby pełnionej w takich warunkach. Oznacza to, że ustawodawca w sposób szczególny uhonorował funkcjonariuszy pełniących służbę w warunkach wskazanych przez przywołane powyżej rozporządzenie, już nie za narażanie życia i zdrowia ale za służbę w warunkach szczególnego zagrożenia życia i zdrowia. Przedmiotowe zaświadczenie stanowi więc bardzo silny dowód pozwalający wykazać spełnienie powyższego kryterium, a zatem w przypadku dysponowania przez wnioskodawcę takim zaświadczeniem koniecznym byłoby jego załączenie do wniosku.

Wypada w tym miejscu podkreślić, że w przypadku wydania przez służbę przedmiotowego zaświadczenia, najprawdopodobniej zostało ono złożone do akt emerytalny ZER MSWiA. Tym samym, zgłaszając się do ZER MSWiA osobiście lub pisemnie można będzie uzyskać z akt kopię przedmiotowego zaświadczenia, poświadczoną za zgodność z oryginałem, i załączyć ją do wniosku jako pełnowartościowy dowód z dokumentu.

Wszystkie dowody z dokumentów dołączone do wniosku powinny być złożone w oryginale. Zamiast oryginału dokumentu strona może złożyć odpis dokumentu, jeżeli jego zgodność z oryginałem została poświadczona przez notariusza lub jeżeli wnioskodawca działa przez pełnomocnika profesjonalnego – adwokata lub radcę prawnego - przez tego pełnomocnika. Dopuszczalne jest również złożenie dokumentów w formie kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem przez organ który dysponuje oryginalnym dokumentem.

Podsumowując rozważania dotyczące postępowania dowodowego, należy zwrócić uwagę na kwestię związaną z posiadaniem przez wnioskodawców pozytywnej opinii komisji kwalifikacyjnej powołanej na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 69 z dnia 21 maja 1990 r. w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i w innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz zatrudniania ich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.¹⁰ Niewątpliwie nie wszyscy funkcjonariusze, wówczas kandydaci do „nowych służb”, byli weryfikowani przez komisje, niemniej jednak te osoby, które uzyskały pozytywną opinię powinny powołać się również na ten argument we wniosku składanym do Ministra

¹⁰ Monitor Polski nr 20 poz. 159.

KANCELARIA RADCY PRAWNEGO

Aleksandra Karnicka

albowiem jest to dowód wskazujący na to, że z chwilą podjęcia służby po dniu 31 lipca 1990 r., mimo pełnienia uprzednio służby w organach bezpieczeństwa państwa, posiadały pełne kwalifikacje merytoryczne i moralne do kontynuowania służby w nowych strukturach.

i) wydanie decyzji w I instancji

Po zakończeniu postępowania wyjaśniającego w sprawie oraz zapoznaniu wnioskodawcy ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyda decyzję w której:

- uwzględniając wniosek strony, wyłączy stosowanie odpowiedniego – wskazanego we wniosku przepisu ustawy albo

- odmówi takiego wyłączenia.

Po otrzymaniu decyzji, należy wrócić uwagę, na to czy zawiera ona wszystkie obligatoryjne elementy, w tym pouczenie o możliwości jej zaskarżenia oraz podpis osoby upoważnionej. Zgodnie z art. 107 par. 1 k.p.a. decyzja powinna zawierać oznaczenie organu, datę wydania, oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej rozstrzygnięcia, uzasadnienie faktyczne i prawne, a także pouczenie, czy i w jaki trybie przysługuje od niej odwołanie. W uzasadnieniu organ winien omówić wszystkie dowody na których się oparł, jakim odmówił wiarygodności i dlaczego. Uzasadnienie decyzji jest swego rodzaju „procesem myślowym” organu pozwalającym prześledzić jego argumentację, która doprowadziła do wydanego w sprawie rozstrzygnięcia. Brak któregośkolwiek elementu decyzji, o którym mowa w art. 107 par. 1 k.p.a. stanowi podstawę do sformułowania zarzutu pod adresem organu w ramach środka zaskarżenia – wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy.

2. Postępowanie w II instancji

a) wymogi formalne wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy,

b) organ właściwy do rozpoznania wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy

Od negatywnej dla wnioskodawcy decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wydanej w I instancji tj. odmawiającej wyłączenia stosowania określonego we wniosku przepisu ustawy, zgodnie z zawartym w decyzji pouczeniem, nie przysługuje

KANCELARIA RADCY PRAWNEGO

Aleksandra Karnicka

odwołanie ale w zamian strona niezadowolona, w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej decyzji, może wystąpić z wnioskiem o ponowne rozpoznanie sprawy, kierując go ponownie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zgodnie bowiem z art. 127 par. 3 k.p.a. w przypadku decyzji wydanych w pierwszej instancji przez ministra nie służy odwołanie, ale strona niezadowolona może zwrócić się do tego samego organu z wnioskiem o ponowne rozpoznanie sprawy. Do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań¹¹. Wniosek pełni zatem rolę odwołania i jego skuteczne wniesienie tj. w ustawowym terminie wywołuje takie same skutki prawne jak odwołanie.

Wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy należy sporządzić na piśmie i w terminie 14 dni od dnia doręczenia wnioskodawcy decyzji przesłać, w jednym egzemplarzu, listem poleconym na adres Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na adres: Warszawa ul. Batorego 5 kod: 02-591.

Wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy powinien zawierać:

1. datę sporządzenia,
2. oznaczenie organu do którego jest kierowany – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz adres,
3. oznaczenie wnioskodawcy: imię nazwisko, adres zamieszkania,
4. tytuł: wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy,
5. oznaczenie zaskarżonej decyzji (nr decyzji, data decyzji i opis czego dotyczy),
6. zakres zaskarżenia tzn. czy zaskarżamy decyzję w całości czy w części – w rozpatrywanym przypadku będzie to zaskarżenie decyzji w całości,
7. zarzuty pod adresem organu w związku z wydaną decyzją np. ” Organowi w związku z wydaniem decyzji zarzucam naruszenie przepisu art. ”,
8. wniosek zawierający żądanie wnioskodawcy co do rozstrzygnięcia organu np. „wnoszę o uchylenie zaskarżonej decyzji i orzeczenie co do istoty poprzez wyłączenie w stosunku do wnioskodawcy stosowania przepisu art. ustawy”,
9. uzasadnienie wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy obejmujące omówienie zarzutów podniesionych przeciwko organowi w związku z wydaniem decyzji ewentualnie nowe dowody pozyskane przez wnioskodawcę, które mogą mieć

¹¹ Art. 140 k.p.a.

KANCELARIA RADCY PRAWNEGO

Aleksandra Karnicka

znaczenie dla rozpoznania sprawy, a których dotychczas wnioskodawca nie załączył lub też były dla niego niedostępne,

10. ewentualne załączniki (nowe dowody) -wyszczególnić tak jak w pkt. 1.e) 8.

11. własnoręczny podpis.

Czternastodniowy termin do wniesienia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy należy liczyć od następnego dnia po zdarzeniu tj. po doręczeniu decyzji wnioskodawcy (np. doręczono decyzję w dniu 10 lutego termin należy liczyć od dnia 11 lutego, a zatem termin upłynie 24 lutego o godz. 24.00).

Wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy winien być sporządzony na piśmie i w jednym egzemplarzu nadany listem poleconym w urzędzie pocztowym na adres: Minister Spraw Wewnętrznych ul. Batorego 5 kod: 02-591 Warszawa.

Wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy wysłany po terminie 14 dni od dnia otrzymania decyzji I- instancyjnej nie zostanie merytorycznie rozpoznany. Organ w takim przypadku wyda postanowienie o uchybieniu terminu do wniesienia wniosku. Tym samym ostateczna stanie się decyzji wydana w I instancji przez Ministra i zakończy się procedura w trybie art. 8 a ustawy.

Odnoszą się do sformułowania zarzutów przeciwko negatywnej decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wydanej w I instancji to mogą one dotyczyć zarówno sposobu prowadzenia postępowania przez organ np. w sposób nierzetelny, nie poinformowania strony o prawie do czynnego udziału w postępowaniu, pominięcia dowodów złożonych przez stronę, przewlekłości postępowania, uzasadnienia decyzji, interpretacji przepisu art. 8 a ustawy w zakresie zawartych tam kryteriów. Wszystkie podniesione przez wnioskodawcę zarzuty powinny zostać w miarę możliwości omówione w uzasadnieniu ze wskazaniem dlaczego wnioskodawca twierdzi, że takie uchybienia organu miały miejsce. Co do zasady, wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy nie wymaga szczegółowego uzasadnienia, wystarczające jest jeśli z niego wynika, że strona jest niezadowolona z decyzji¹². Niemniej jednak dla skuteczności środka zaskarżenia zasadnym byłoby omówić zarzuty podniesione we wniosku.

¹² Art. 128 k.p.a.

c) postępowanie wyjaśniające w II instancji

Po wpłynięciu wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy postępowanie administracyjne przechodzi do drugiego etapu. W postępowaniu tym nadal obowiązują organ wszystkie zasady, o których była mowa przy postępowaniu w I instancji. Organ zobowiązany jest do rozważenia wszystkich zarzutów podniesionych przez wnioskodawcę w środku zaskarżenia oraz argumentów wskazanych na ich poparcie, w tym odniesienia się do ewentualnych nowych dowodów załączonych przez stronę, jeśli mają one znaczenie dla rozpoznania sprawy. Organ w II instancji może również na żądanie strony lub z urzędu przeprowadzić dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów¹³.

d) wydanie decyzji w II instancji

Po rozpatrzeniu całości materiałów i przeprowadzeniu ewentualnie dodatkowych dowodów organ wydaje decyzję, w której może utrzymać dotychczasową decyzję (I instancji) w mocy, tj. odmówić wyłączenia stosowania przepisów odpowiednio 15c, 22a, 24a ustawy albo może uchylić zaskarżoną przez wnioskodawcę decyzję w całości lub w części i orzec co do istoty tj. merytorycznie – tj. zgodnie z wnioskiem strony o wyłączenie stosowania przepisów. Powyższa decyzja powinna również odpowiadać warunkom o którym mowa w art. 107 par. 1 k.p.a. (omówienie powyżej).

3. Postępowanie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym

Od decyzji wydanej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w II instancji wnioskodawcy przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Przedmiotową skargę należy wnieść na piśmie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie ul. Jasna 2/4, kod: 00-013 Warszawa, za pośrednictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w terminie 30 dni od dnia doręczenia stronie decyzji II – instancyjnej. Skargę należy sporządzić na piśmie, osobiście lub za pośrednictwem

¹³ Art. 136 k.p.a.

KANCELARIA RADCY PRAWNEGO

Aleksandra Karnicka

pełnomocnika profesjonalnego – radcy prawnego lub adwokata, w dwóch egzemplarzach i oba egzemplarze przesłać na adres Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, który to następnie, podłączając akta postępowania administracyjnego, prześle skargę wraz z aktami do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Skarga powinna odpowiadać następującym wymogom formalnym:

1. data sporządzenia,
2. adresat – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (wraz z adresem) za pośrednictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (wraz z adresem),
3. oznaczenie strony jako Skarżącego – imię, nazwisko i adres,
4. tytuł : „Skarga na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nr ... z dnia”
5. oznaczenie zakresu zaskarżenia „Zaskarżam decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych nr..... z dnia dotyczącą (tutaj przedmiot decyzji), w całości,
6. zarzuty: „Organowi w związku z wydaniem zaskarżonej decyzji zarzucam:” wymienić zarzuty pod adresem decyzji II instancyjnej – tak jak miało to miejsce we wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy,
7. wniosek zawierający żądanie skarżącego co do rozstrzygnięcia przez Sąd :
„Wnoszę o uchylenie zaskarżonej decyzji MSWiA (nr i data oraz przedmiot) i poprzedzającej ją decyzji I instancyjnej MSWiA (nr i data oraz przedmiot),

Osoby w sprawach z zakresu art. 8 a ustawy są ustawowo zwolnione od ponoszenia kosztów sądowych tj. opłat sądowych i zwrotu wydatków¹⁴. Opłatami sądowymi są: wpis od skargi oraz opłaty kancelaryjne.

Organ tj. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji po otrzymaniu skargi przygotowuje odpowiedź na skargę zawierając w niej swoje stanowisko, co do zarzutów i argumentów skargi. Odpowiedź na skargę przesyłana jest skarżącemu. Wojewódzki Sąd Administracyjny po otrzymaniu skargi wraz z aktami i odpowiedzi na skargę, wyznacza termin rozprawy (aktualnie po ok. 5-6 miesiącach od wpływu skargi), na której obecność skarżącego nie jest obowiązkowa. Niemniej jednak, warto w tej rozprawie uczestniczyć albowiem Skarżący popierając swoją skargę ma dodatkowo jeszcze możliwość

¹⁴ Art. 238 par. 1 p.p.s.a.

KANCELARIA RADCY PRAWNEGO

Aleksandra Karnicka

bezpośredniego wypowiedzenia się na rozprawie, co do podniesionych zarzutów oraz argumentów, a także kwestii wskazanych przez organ w odpowiedzi na skargę.

Należy w tym miejscu podkreślić, że w przeciwieństwie do sądów powszechnych, postępowanie sądowo-administracyjne toczące się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym, jak również Naczelnym Sądem Administracyjnym nie obejmuje postępowania dowodowego. Sąd administracyjny ocenia materiał dowodowy zgromadzony w toku postępowania administracyjnego przed organem w obu instancjach. Tylko wyjątkowo, sąd może z urzędu lub na wniosek przeprowadzić dowód uzupełniający z dokumentu jeśli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie przyczyni się do nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie¹⁵. Tak więc koncentracja materiału dowodowego następuje przed organem, a zatem dlatego tak istotnej jest zgłaszanie wniosków dowodowych na etapie postępowania administracyjnego albowiem po jego zakończeniu uzupełnienie tego materiału jest już bardzo ograniczone aby nie powiedzieć niemożliwe.

Sąd uznając sprawę za dostatecznie wyjaśnioną zamyka rozprawę i ogłasza wyrok:

- oddalający skargę - w przypadku jej nieuwzględnienia albo
- uchyla zaskarżone decyzje - uznając skargę za zasadną.

Sąd w wyroku rozstrzyga również w przedmiocie kosztów zastępstwa procesowego, jeżeli strona działała przez pełnomocnika profesjonalnego.

W przypadku wyroku uchylającego decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji sprawa ponownie trafia do organu, który zgodnie z zaleceniami sądu, co do dalszego postępowania, zawartymi w uzasadnieniu wyroku, obowiązany jest wydać decyzję. Od takiej decyzji, w zależności czy uchylona została tylko ostateczna decyzja, czy też obie decyzji (I i II instancyjna) przysługują odpowiednio środki zaskarżenia.

W przypadku wyroku oddalającego skargę koniecznym jest złożenie przez skarżącego, w terminie 7 dni od ogłoszenia wyroku, wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku i przesłanie na adres skarżącego. Wniosek o uzasadnienie można złożyć bezpośrednio w Wojewódzkim Sadzie Administracyjnym lub przesłać listem poleconym za pośrednictwem operatora pocztowego. W sytuacji wydania wyroku uchylającego decyzję organu sąd uzasadnia wyrok z urzędu.

¹⁵ Art. 106 par.3 p.p.s.a.

KANCELARIA RADCY PRAWNEGO

Aleksandra Karnicka

Po otrzymaniu przez skarżącego wyroku wraz z uzasadnieniem, stronie niezadowolonej przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, która winna, z uwagi na przymus adwokacko-radcowski, wynikający z ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, być sporządzona przez prawnika profesjonalnego - adwokata lub radcę prawnego w terminie 30 dni od dnia doręczenia stronie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wraz z uzasadnieniem.

* * *

Trudno aktualnie zająć stanowisko, wobec braku jakiegokolwiek praktyki orzeczniczej i to zarówno jeśli chodzi o organ administracji jak i sąd administracyjny, na ile procedura określona w art. 8a ustawy będzie skuteczna. Na dzień dzisiejszy, jest to jedyna droga pozwalająca osobom spełniającym, co do zasady, kryteria wskazane w art. 8 a ustawy, w przypadku otrzymania decyzji pozytywnej, zachować pobierane świadczenie na dotychczasowym poziomie, bez konieczności prowadzenia postępowań przed sądami powszechnymi.

Ideą przygotowania niniejszego opracowania było przybliżenie, w przystępny sposób, osobom zainteresowanym, problematyki związanej ze skorzystaniem z procedury przewidzianej w art. 8 a ustawy. Nie wyczerpuje ono w pełni zagadnienia, dotyka jedynie kluczowych kwestii niezbędnych do uruchomienia postępowania i jego kontynuowania. Niemniej jednak pozostaję z nadzieją, że udostępniony Informator, choćby w niewielkim stopniu, pozwoli Państwu zapoznać się z warunkami skorzystania z art. 8 a ustawy.

r.pr. Aleksandra Karnicka



tel: 574-66-55-68

mail: kancelaria.mundurowi@o2.pl

www.prawnik-mundurowi.eu

UWAGA

Ten dokument może być wykorzystany w całości lub w części wyłącznie przez członków FSSM w celach odwoławczych przed sądami polskimi oraz organami międzynarodowymi wyłącznie z notą o prawach autorskich oraz ze wskazaniem źródła informacji.