

Jarosław Zieliński, Sekretarz Stanu Ministerstwo Spraw
Wewnętrznych i Administracji 02-591 Warszawa ul.
Stefana Batorego 5

Warszawa, 2017-11-28

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW
KANCELARIA SEJMU

BMP-0713-1-180/2017

Odpowiedź na interpelację nr 15792

odpowiedź Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na wystąpienia Posła na Sejm RP Pani Ewy Kołodziej, tj. interpelację numer 15792 oraz zapytanie numer 4483

W załączeniu uprzejmie przekazuję odpowiedź Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na wystąpienia Posła na Sejm RP Pani Ewy Kołodziej, tj. na interpelację numer 15792 w sprawie skutków wejścia w życie tzw. ustawy dezubekizacyjnej z dnia 16 grudnia 2016 roku oraz na zapytanie numer 4483 w sprawie tzw. ustawy dezubekizacyjnej.

Załączniki:

1. ODP. MSWIA NA INT. 15792 I ZAP 4483.DOC

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć
oprogramowania do weryfikacji podpisu Data złożenia podpisu:

2017-12-01T14:37:35Z

Podpis elektroniczny



Pan

Marek Kuchciński

Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

odpowiadając na pytania ujęte w wystąpieniach Posła na Sejm RP Pani Ewy Kołodziej, tj. w interpelacji numer 15792 w sprawie *skutków wejścia w życie tzw. ustawy dezubekizacyjnej z dnia 16 grudnia 2016 roku* oraz w zapytaniu numer 4483 w sprawie *tzw. ustawy dezubekizacyjnej* uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Odnosząc się do trzech pierwszych pytań zawartych w ww. interpelacji¹ na wstępie informuję, że w uzasadnieniu ustawy z dnia 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* (Dz. U. poz. 2270), zwanej dalej „nowelizacją”, wskazano m.in., że: (...) *ustawa dezubekizacyjna z 2009 r. stała się przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok TK z 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09,), jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zob. Cichopek i 1627 innych skarżących p. Polsce). (...) Wracając do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego, przytoczenia wymaga stwierdzenie, iż kwestionowane przepisy (ustawy dezubekizacyjnej z 2009 r.) nie mają na celu ani pozbawienia minimum socjalnego funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa, ani też ich poniżenia. Celem jest natomiast obniżenie wysokości świadczeń emerytalnych, które pochodzą z uprzywilejowanego systemu zaopatrzenia emerytalnego. Trybunał ustalił, iż po wejściu w życie przepisów ustawy z 2009 r. przeciętna obniżona emerytura funkcjonariusza organów bezpieczeństwa jest wciąż wyższa o 58% od przeciętnej emerytury w powszechnym systemie emerytalnym oraz wyższa prawie cztery razy od najniższej gwarantowanej emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (...). Trybunał stwierdził także, iż ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny bowiem wielokrotnie podkreślał, że odstępnie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Według utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także niemających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego.*

¹ 1) Czy wobec nowej regulacji nie została naruszona zasada demokratycznego Państwa prawnego wyrażona w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a konkretnie – wywodzona z tej zasady zasada ochrony praw słusznie nabytych?

2) Czy nowa regulacja w zakresie ustalania na nowo wymiaru emerytur i rent nie narusza swoim zakresem zakazu retroaktywności prawa?

3) Czy wprowadzone zmiany nie wpływają na zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa, która opiera się przede wszystkim na postulatce pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego jednostki?

Należy również dodać, że przywołana ustawa z dnia 16 grudnia 2016 roku korzysta z domniemania konstytucyjności, a o jej niekonstytucyjności może zdecydować Trybunał Konstytucyjny. Zajmowanie stanowisk przez organy administracji publicznej nie miałyby mocy obowiązującej, a na pewno ingerowałyby w trójpodział władzy.

Jednocześnie należy zauważyć, że przepisy nowelizacji nie naruszają swoim zakresem zakazu retroaktywności prawa, bowiem zobowiązały organ emerytalny do ponownego ustalania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych osobom, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa art. 13b 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin* (Dz. U. z 2016 r. poz. 708, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, od dnia 1 października 2017 roku, a więc wywarły skutki prawne na przyszłość.

Ponadto, w związku z ogólnym odwołaniem do wartości konstytucyjnych należy wskazać za uzasadnieniem projektu nowelizacji, odnoszącym się w szczególności do orzecznictwa, że Trybunał [Konstytucyjny] *zauważył również, iż ustawodawca był upoważniony, mimo upływu ponad 19 lat od zmiany ustrojowej, do wprowadzenia regulacji obniżających świadczenia emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa. Z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika bowiem, że każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść.*

W kontekście pytania numer cztery zawartego w ww. interpelacji² i jednocześnie w treści zapytania³, które odnoszą się do kwestii zwrotów świadomie niedookreślonych przez ustawodawcę oraz decyzji uznaniowych należy wskazać, że uznaniowość oraz elastyczność przy wydawaniu ww. decyzji, a także w stosowaniu przepisów prawa mających w istocie charakter klauzul generalnych jest wyznaczona przez obowiązujące przepisy. W analizowanym przypadku jest to art. 8a ust. 1 ustawy oraz regulacje proceduralne zawarte w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257), zwanej dalej „Kpa”.

Zagadnienia ww. rodzaju są szeroko omawiane w doktrynie i orzecznictwie dotyczącym klauzul generalnych i decyzji uznaniowych. Przykładowo można wskazać za wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2002 roku, w sprawie pod sygn. akt IV CKN 892/00, że: *„istotą i funkcją klauzuli generalnej jest możliwość uwzględnienia w ocenie różnego rodzaju, lecz o charakterze wyjątkowym, okoliczności faktycznych”*⁴. Zgodnie przy tym z § 155 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej⁵: *Jeżeli zachodzi potrzeba zapewnienia elastyczności tekstu aktu normatywnego, można posłużyć się określeniami nieostrymi, klauzulami generalnymi albo wyznaczyć nieprzekraczalne dolne lub górne granice swobody rozstrzygnięcia.*

² 4) W art. 8a ustawy zaopatrzeniowej znajduje się zapis, zgodnie z którym ministrowi przysługuje prawo do wydania decyzji o charakterze uznaniowym w przedmiocie wyłączenia stosowania przepisów odnoszących się do wysokości przyznawanego świadczenia w „szczegółności uzasadnionych przypadkach”. Aby możliwe było zastosowanie ww. przepisu, musi wystąpić jedna z dwóch wskazanych w niniejszym przepisie przesłanek, tj. krótkotrwała służba przed dniem 31 lipca 1990 r., albo rzetelne wykonywanie obowiązków po dniu 12 września 1989 r. (w szczególności z narażeniem życia i zdrowia). W związku z powyższym, czy wobec takiego sformułowania przepisu minister nie zyska zbyt dużej swobody w decydowaniu o możliwości wyłączenia stosowania przepisów art. 15c, 22a i 24a? Na czym miałyby polegać ocena „rzetelnego wykonywania obowiązków”?

³ Czy została opracowana instrukcja w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (lub poza nim) dotycząca rozpatrywania jednolitych kryteriów dla krótkoterminowej służby osób w jednostkach wymienionych w art. 13b ustawy, przed dniem 31.07.1990 r., a które rzetelnie wykonywały zadania i obowiązki po dniu 12.09.1989 r. w szczególności z narażeniem zdrowia i życia? W związku z powyższym, proszę również o zinterpretowanie pojęcia „klauzula generalna”.

⁴ jak wskazano w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2009 roku, w sprawie pod sygn. akt IV CSK 290/09: *„Potrzebę istnienia w systemie prawa klauzul generalnych określa trafnie wyrażone w piśmiennictwie stwierdzenie, iż brak takich klauzul mógłby prowadzić do rozstrzygnięć formalnie zgodnych z prawem, ale w konkretnych sytuacjach niesłusznych, ponieważ nieuwzględniających w rozstrzyganych przypadkach uniwersalnych wartości składających się na pojęcie sprawiedliwości nie tylko formalnej, lecz i materialnej.”*

⁵ stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *„Zasad techniki prawodawczej”* (Dz. U. z 2016 r. poz. 283)

W uchwale z dnia 6 listopada 1991 roku, W 2/91, OTK 1991, nr 1, poz. 20, Trybunał Konstytucyjny stwierdził w odniesieniu do posługiwania się w prawie pojęciami nieostrymi, że „często (...) *skonstruowanie określonej normy prawnej przy ich pomocy stanowi jedyne rozsądne wyjście. Na straży właściwego zastosowania takiej normy stoją przede wszystkim normy procesowe (...)*”⁶. W wyroku z dnia 15 września 1999 roku, K 11/99, OTK 1999, nr 6, poz. 116, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: „*Pojęcia nieostre, do których odwołuje się ustawodawca, nie mają charakteru blankietowego, nie dają podstaw do dowolnego kształtowania ich treści. Na organach stosujących prawo ciąży obowiązek identyfikacji ich treści z uwzględnieniem podstawowych zasad prawa, ogólnosystemowych wartości i standardów konstytucyjnie chronionych*”.

W odniesieniu do decyzji uznaniowych przywołać można natomiast wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2007 roku, w sprawie pod sygn. akt II GSK 176/07, w którym podniesiono, że: „*Uznanie administracyjne nie powinno oznaczać dowolności, czemu służą określone przez ustawodawcę dyrektywy wyboru. Organ przy wydawaniu decyzji o charakterze uznaniowym obowiązany jest do rzetelnej i wnikliwej analizy wszelkich okoliczności sprawy w celu stwierdzenia, czy zostały spełnione określone w przepisach przesłanki. Dopiero w ten sposób przeprowadzona analiza stanu faktycznego sprawy stanowi materiał będący podstawą do wydania decyzji o charakterze uznaniowym*”.

Należy również wskazać, że zgodnie z art. 6 *Kpa* organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, co odpowiada konstytucyjnej zasadzie legalizmu. W tym miejscu wymaga zauważenia, że stosownie do art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392, z późn. zm.) wytyczne i polecenia, o których mowa w ust. 1, nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej. Toteż oczywistym pozostaje, że przedmiotowe decyzje będą wydawane *w oparciu o kryteria ustawowe*, po indywidualnym rozważeniu każdej sprawy.

Co więcej, możliwość wydania w analizowanym zakresie wytycznych jest przynajmniej wątpliwa. Podkreślić bowiem warto, że określone zwroty ustawowe mają charakter zwrotów „świadomie niedookreślonych przez ustawodawcę”, co ma umożliwić rozpatrzenie danego przypadku „na gruncie okoliczności faktycznych w poszczególnych rozpatrywanych sprawach” (por. orzecznictwo przywoływane powyżej). Podobnie w odniesieniu do uznaniowości wskazano na konieczność indywidualnej oceny poszczególnych przesłanek. W rezultacie wydanie wytycznych godziłoby w ww. zamiar ustawodawcy, ponieważ wytyczne mają charakter ogólny i nie uwzględniają specyfiki poszczególnych przypadków. Gdyby ustawodawca zamierzał wprowadzić bardziej szczegółowe regulacje, to by to uczynił, w szczególności poprzez rezygnację ze zwrotów świadomie niedookreślonych o charakterze w istocie klauzul generalnych oraz poprzez wprowadzenie decyzji związanych. Wytyczne nie mogą zmieniać, w tym zawęzać, unormowań ustawowych.

W rezultacie należy wskazać, że podstawy prawnej decyzji administracyjnej nie mogą stanowić inne – niż powszechnie obowiązujące – akty prawne, nawet jeśli zawierają normy ogólne i abstrakcyjne⁷. Takie stanowisko potwierdza też orzecznictwo sądów administracyjnych, zgodnie z którym podstawą działania organów administracji publicznej nie mogą być przykładowo wytyczne, chociażby były wydane na podstawie upoważnienia ustawowego.⁸ Toteż nawet gdyby istniały jakiegokolwiek wytyczne, nie mogłyby stanowić podstawy do wydania decyzji.

⁶ zob. też wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 8 maja 2006 roku, sygn. P 18/05, z dnia 17 października 2006 roku, sygn. P 38/05

⁷ Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 czerwca 1995 roku, sygn. akt III SA 1127/94, wskazał, że: „*Na treść działania na podstawie przepisów prawa składają się: ustalenie treści normy prawnej mającej zastosowanie w rozstrzyganej sprawie, wyrażenie stanu faktycznego sprawy w języku normy prawnej oraz podciągnięcie tego stanu faktycznego pod treść normy prawnej i określenie praw i obowiązków stron postępowania.*”

⁸ por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 marca 1981 roku, sygn. akt SA 353/81, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 30 lipca 1981 roku, sygn. akt SA/Kr 3/81, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 7 października 1981 roku, sygn. akt SA/Gd 12/81.

Przechodząc do odpowiedzi na ostatnie pytanie Pani Poseł zawarte w przedmiotowej interpelacji⁹, abstrahując od przedstawionych w nim tez, wskazania wymaga, że zgodnie z art. 45 ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* *Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.* Z tym prawem nie koliduje nowelizacja, która w art. 2 ust. 3 przewiduje, iż od decyzji właściwego organu emerytalnego przysługuje odwołanie do sądu. Tryb decyzyjny oraz kognicja sądów powszechnych w sprawach emerytalnych występuje także w powszechnym systemie ubezpieczeniowym.

Jednocześnie trzeba zauważyć, że art. 10 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* dotyczy zasady trójpodziału władz, której w sposób oczywisty nie narusza uprawnienie władzy wykonawczej do wydawania decyzji, które następnie są weryfikowane przez sądy administracyjne lub powszechne.

Należy również podkreślić, że art. 42 ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* dotyczy spraw karnych, a nie z zakresu prawa cywilnego, czy też zabezpieczenia społecznego. Toteż niezrozumiałym pozostaje w analizowanym przypadku odwoływanie się do tego postanowienia, a w rezultacie do terminologii i zasad prawa karnego.

Z poważaniem

MINISTER

SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

z up. Jarosław Zieliński

Sekretarz Stanu

Otrzymuje:

Sekretariat Prezesa Rady Ministrów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

⁹ Czy wprowadzone zmiany polegające na zastosowaniu represji bez wykazywania winy indywidualnej, zastąpienie w tym zakresie władzy sądowniczej władzą ustawodawczą i odwróceniu w ten sposób zasady domniemania niewinności przez uznanie wszystkich funkcjonariuszy będących w służbie przed 31 lipca 1990 r. za winnych działań zasługujących na penalizację, nie narusza przepisu materialnego, tj. art. 45 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 i 2 *Konstytucji RP* oraz art. 42 ust. 1 *Konstytucji RP* w zw. z art. 6 *Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*?