



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 7 kwietnia 2017 r.

Adam Bodnar

WZF.7060.504.2017.TO

**Pan
Mariusz Błaszczak
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

zwracają się do mnie z prośbą o pomoc emerytowani funkcjonariusze służb ochrony państwa, którym mają zostać obniżone świadczenia emerytalno-rentowe. Wątpliwości wnioskodawców dotyczą między innymi treści 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, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 708 ze zm. dalej: ustawa zaopatrzeniowa).

Zgodnie z art. 8a ust. 1 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, 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.

Z treści niniejszego przepisu wynika, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji będzie mógł utrzymać świadczenie emerytalne w dotychczasowej wysokości przy spełnieniu niedookreślonych warunków: krótkotrwałej służby przed

31 lipca 1990 r. oraz rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r. Decyzja taka ma charakter fakultatywny i podejmowana będzie w ramach uznania administracyjnego. Co oznacza, że decyzja w tym przedmiocie pozostaje pod kontrolą Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Jednak zakres tej kontroli jest ograniczony, bowiem Sąd będzie badał wyłącznie zgodność z prawem podjętego rozstrzygnięcia, nie wnikając natomiast w jego celowość. Z tego względu kontrole sądowe takich decyzji będą zmierzały do ustalenia, czy na podstawie obowiązujących przepisów prawa dopuszczalne było wydanie decyzji, czy organ przy jej wydaniu nie przekroczył granic uznania administracyjnego oraz czy uzasadnił rozstrzygnięcie dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami, w taki sposób, aby nie można mu było zarzucić dowolności. Badaniu podlega zatem, czy przy podjęciu decyzji spełniona została, zawarta w art. 7 k.p.a., powinność uwzględnienia słusznego interesu społecznego i słusznego interesu strony oraz czy respektowana była konstytucyjna zasada równości wobec prawa. Ponadto, zaakceptowanie zakresu, w jakim organ uczynił użytek z przyznanego mu uprawnienia, zależy od ustalenia, czy stan faktyczny sprawy został wszechstronnie wyjaśniony w świetle wszystkich przepisów prawa materialnego, mających zastosowanie w sprawie.

Wątpliwości dotyczą możliwości wszechstronnego wyjaśnienia przesłanki rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r. Dostęp do informacji pozwalających na jej rzetelne ustalenie (tzn. do akt osobowych i konkretnych spraw prowadzonych przez funkcjonariuszy po 31 lipca 1990 r.) może być utrudniony z dwóch powodów.

Względy ustrojowe, rozumiane jako usytuowanie poszczególnych służb mundurowych w strukturze administracji rządowej, wskazują na ich zróżnicowaną podległość ministrom kierującym poszczególnymi działami administracji rządowej. Dział sprawy wewnętrzne, w tym nadzór m.in. nad Policją, Biurem Ochrony Rządu czy Strażą Graniczną został podporządkowany Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jednak zadania Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego realizowane są w ramach działu obrona narodowa, którym kieruje Minister Obrony Narodowej. Zadania Służby Więziennej realizowane są w ramach działu „sprawiedliwość”, którym kieruje Minister Sprawiedliwości. Zadania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

i Agencji Wywiadu oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego nie zostały objęte zakresem działań administracji rządowej, a nadzór nad nimi sprawuje Prezes Rady Ministrów.

Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 543 ze zm.) w celu realizacji swoich zadań minister kierujący określonym działem współdziała, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach oraz w zakresie wynikającym z potrzeb danego działu, z innymi członkami Rady Ministrów oraz innymi organami administracji rządowej i państwowymi jednostkami organizacyjnymi, organami samorządu terytorialnego, jak również z organami samorządu gospodarczego, zawodowego, związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz innych organizacji społecznych i przedstawicielstw środowisk zawodowych i twórczych. Problem w tym, że ustawa z dnia 18 lutego 1994r. 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 ze zm.) nie określa zasad i trybu współdziałania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z innymi ministrami czy organami administracji rządowej w zakresie normowania art. 8a.

Ocena rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków funkcjonariuszy wykonujących czynności operacyjno-rozpoznawcze będzie prowadzona między innymi w oparciu o przepisy ustawy o **ochronie informacji niejawnych**. Należy zauważyć, iż zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2016 poz. 1167 ze zm.) akta osobowe a także wszelkie inne dane mogące doprowadzić do identyfikacji między innymi funkcjonariuszy czy żołnierzy uprawnionych do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, jak również dane mogące doprowadzić do identyfikacji osób, które udzieliły pomocy w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych służbom są chronione bez względu na upływ czasu. Zgodnie z art. 73 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm. dalej: Kpa), strona ma prawo wglądu w akta sprawy. Możliwe ograniczenie dostępu zostało ustanowione w art. 74 Kpa, zgodnie z którym art. 73 nie stosuje się do akt sprawy zawierających informacje niejawne o klauzuli tajności "tajne"

lub "ściśle tajne", a także do innych akt, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu na ważny interes państwowy. Tak sformułowany przepis art. 74 Kpa nie daje podstawy dla ograniczenia prawa strony wglądu do akt w stosunku do całości akt (por. A. Wróbel, Komentarz do art. 74 Kodeksu postępowania administracyjnego, red. A. Jaśkowska, A. Wróbel, LEX pkt 5) - ograniczeniu podlega tylko ta część akt, która zawiera informacje o klauzuli "tajne" i "ściśle tajne". W przypadku niektórych funkcjonariuszy znaczna część akt może okazać się niedostępna. Podobnie, zgodnie z art. 82 pkt 2 Kpa świadkami nie mogą być osoby obowiązane do zachowania w tajemnicy informacji niejawnych na okoliczności objęte tajemnicą, jeżeli nie zostały w trybie określonym obowiązującymi przepisami zwolnione od obowiązku zachowania tej tajemnicy. Wreszcie sami funkcjonariusze wykonujący czynności operacyjno-rozpoznawcze z uwagi na wyżej wskazane ograniczenia nie będą w stanie w sposób rzetelny dochodzić swoich praw z uwagi na potencjalną odpowiedzialność karną za ujawnienie informacji niejawnej.

Niezbędne jest zatem zwrócenie uwagi na uprawnienia wynikające z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej jako: Konwencja lub EKPC). Zgodnie z tym przepisem, każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym (świadczenie emerytalne) albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Europejski Trybunał Praw Człowieka, określając zakres pojęciowy wynikającego z art. 6 EKPC prawa do rzetelnego postępowania, wymienia dwa podstawowe elementy: prawo do kontradyktoryjnego postępowania i zasadę równości broni (por. P. Hofmański, A. Wróbel, Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom J. Komentarz do artykułów 1-18, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 329). Do katalogu szczegółowych zasad składających się na prawo do rzetelnego postępowania należy m.in. zasada równości broni, prawo wglądu do akt oraz prawo do uzasadnienia orzeczenia. Próbę definicji zasady równości broni podjął Trybunał wskazując, że oznacza ona przyznanie każdej stronie procesu (postępowania) takich samych możliwości prezentowania sprawy w warunkach, które nie stawiają jej w wyraźnie niekorzystnej

sytuacji w stosunku do strony przeciwnej (por. wyrok ETPC z dnia 27 października 1993r. w sprawie *Dombo Beheer B. V p. Holandii*, m 14448/88). Naruszeniem zasady równości broni uznał Trybunał, w wyrokach przeciwko Polsce dotyczących tzw. lustracji, brak zagwarantowania dostępu do akt sprawy lustracyjnej (por. wyrok z dnia 24 kwietnia 2007r. w sprawie *Matyjek p. Polsce*, skarga m 3 8184/03, a także wyrok z dnia 17 lutego 2009r. w sprawie *Jałowiecki p. Polsce*, skarga m 34030/07). Innymi słowy prawo niektórych funkcjonariuszy do rzetelnego postępowania może zostać naruszone.

W świetle powyższego na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r. poz. 1648) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o spowodowanie zbadania sprawy oraz odniesienie się do przedstawionych problemów.

(-)[*Adam Bodnar*]