

Warszawa, dnia 2 stycznia 2020 r.

Ocena prawna

poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy 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 (druk sejmowy nr 100)

I. Tezy

1. Projekt ustawy ma na celu uchylenie przepisów ustawy 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 przewidujących ustalenie świadczeń emerytalno-rentowych w zmniejszonej wysokości osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa i pozostającym w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. W projekcie zaproponowano przywrócenie poprzednio obowiązującej formuły wymiaru świadczeń jednolitej dla wszystkich innych funkcjonariuszy.
2. W projekcie ustawy nie zawarto przepisów przejściowych regulujących kwestie terminów wypłaty zwiększonych świadczeń dla osób uprawnionych oraz procedury związanej z ustalaniem i wypłatą tych świadczeń, które zostały opisane w uzasadnieniu do projektu ustawy. W związku z powyższym istnieją wątpliwości co do podstawy prawnej realizacji przedmiotowych uprawnień w trybie wskazanym w uzasadnieniu do projektu ustawy.

II. Przedmiot oceny

Przedmiotem oceny są skutki, które będzie rodzić lub może powodować wprowadzenie regulacji zawartej w poselskim projekcie ustawy 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 (druk nr 100).

Ocena została sporządzona na zlecenie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu, Pana Ministra Dariusza Salamończyka, przyjęte do realizacji w dniu 17 grudnia 2019 r. i uwzględnia stan prawny na dzień jej sporządzenia.

III. Zakres proponowanych zmian

Projekt zakłada nowelizację 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 (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 288 ze zm.), dalej powoływana jako ustawa o zaopatrzeniu funkcjonariuszy. Proponowane zmiany mają polegać na przywrócenie uchylonych ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy 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 (Dz. U. z 2016 r. poz. 2770), dalej powoływana jako ustawa nowelizująca, jednolitych zasad ustalania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych dla wszystkich funkcjonariuszy.

W projekcie zaproponowano uchylenie art. 8a, 13a, 13b, 13c, 15c, 22a, skreślenie ust. 1c w art. 13 oraz zmianę art. 24 i 41 ustawy o zaopatrzeniu funkcjonariuszy. Wejście w życie przedmiotowych zmian oznaczałoby ponowne przyjęcie w formule wymiaru emerytury i renty jednolitego dla wszystkich funkcjonariuszy wskaźnika podstawy wymiaru w wysokości 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej zarówno przed jak po 31 lipca 1990 r. i przyjęcie zastosowania rozwiązań prawnych wprowadzonych w tym zakresie ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

W projekcie zaproponowano również regulacje dotyczące renty rodzinnej. Przewidują one, że w przypadku śmierci lub zaginięcia funkcjonariusza wymiar renty

rodzinnej ustalany jest w wysokości renty inwalidzkiej I grupy, jaka przysługiwałaby funkcjonariuszowi w dniu jego śmierci lub zaginięcia. Renty rodzinne po zmarłym emerycie lub renciście naliczane byłyby od kwoty świadczenia przysługującego zmarłemu. Świadczenia przysługiwałyby w kwocie nie mniejszej niż renta inwalidzka II grupy. Zaproponowane zmiany uchylają regulacje zmniejszające wysokość świadczeń rentowych osobom, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa oraz ich rodzinom.

W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że projekt przywraca istotę systemu emerytalnego wyrażającą się w indywidualizacji świadczeń emerytalnych i rentowych. Na podstawie zasady indywidualnego ustalania wartości świadczenia każdy funkcjonariusz może otrzymywać świadczenie w innej wysokości, uzależnionej od pobieranego uposażenia. „Zgodnie z ustawą emerytalną, w brzmieniu nadanym nowelizacją z 16 grudnia 2016 r. wszyscy objęci tą regulacją otrzymują świadczenie w wysokości pomiędzy najniższym a przeciętnym, w rozumieniu <<przeciętnej emerytury>> wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych”.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

IV. Podmioty, na które będzie oddziaływać regulacja zawarta w projekcie

Obszar normowania projektowanej ustawy 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 dotyczy przede wszystkim emerytów i rencistów otrzymujących świadczenia w zmniejszonej wysokości. Projektowana ustawa odnosić się będzie również pośrednio do osób bliskich ww. rencistów ze względu na zwiększenie dochodu do dyspozycji w rodzinie. Realizacja projektowanej ustawy będzie miała wpływ na funkcjonowanie podmiotów dokonujących wypłaty świadczeń. Wejście w życie zaproponowanych zmian spowoduje zwiększenie obciążeń budżetu państwa, ponieważ z tych środków są finansowane przedmiotowe świadczenia.

V. Ocena proponowanych rozwiązań

Podstawowym celem przedłożonego projektu ustawy jest uchylenie przepisów, wprowadzonych ustawą nowelizującą dotyczących formuły wymiaru świadczeń emerytalno-rentowych osób pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa i pozostającym w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. tj. art. 8a, 13, 13a, 13b, 13c, 15c, 22a i 24. Przepisy ustawy nowelizującej wprowadziły odmienną formułę wymiaru emerytury dla funkcjonariuszy, którzy przed 2 stycznia 1999 r. pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa (okresy służby za takie uznawane wylicza art. 13b). Podstawowa różnica sprowadza się do braku 40% części emerytury za 15-letni staż do prawa, ustalenia zerowej stopy procentowej dla okresu służby na rzecz totalitarnego państwa i wyłączenia z wysługi okresu służby na rzecz totalitarnego państwa w latach 1944–1956, jeżeli zaszły okoliczności opisane w art. 13 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu funkcjonariuszy. Ustalona w powyższy sposób emerytura funkcjonariusza nie może przekraczać miesięcznej kwoty przeciętnej emerytury wypłacanej z Funduszu Ubezpieczenia Społecznego i ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Wejście w życie zaproponowanych w projekcie regulacji oznaczałoby przywrócenie jednakowych zasad ustalania wysokości przedmiotowych świadczeń dla wszystkich funkcjonariuszy i likwidację szczególnych przepisów dotyczących ustalania wysokości świadczeń dla pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa. Takie rozwiązanie stanowiłoby powrót do powszechnie obowiązującej reguły indywidualizacji świadczeń emerytalno – rentowych. W systemie zaopatrzenia społecznego dla funkcjonariuszy powszechnie obowiązującą (obecnie jak również w przeszłości) zasadą (za wyjątkiem reguł wprowadzonych ustawą nowelizującą) jest ustalanie tych świadczeń jako pochodnej osiąganego przez funkcjonariusza uposażenia, którego wysokość uzależniona jest m.in. od zajmowanej funkcji i stażu służby. Obecnie obowiązujące przepisy szczególne dla pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa wprowadziły dla tej grupy osób zasady powodujące istotne zmniejszenie zróżnicowania wysokości emerytur i rent oraz ich maksymalną wysokość odwołującą się do powszechnego systemu emerytalnego i rentowego.

W kontekście art. 67 Konstytucji należy wskazać, że ze względu na sformułowanie „zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa” ma on charakter odsyłający. W Konstytucji wskazano podstawowe sytuacje, w których

obywatelowi musi przysługiwać prawo do zabezpieczenia społecznego a ustalenie praw pozostałych pozostawiono ustawodawcy zwykłemu. Powyższe oznacza, że ustawodawca została pozostawiona daleko idąca swoboda regulacyjna w kształtowaniu zakresu form oraz konkretyzacji treści praw socjalnych. TK podkreślał, że granicą modyfikacji świadczeń socjalnych jest zakaz naruszania „istoty” prawa do zabezpieczenia społecznego (wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, wyrok TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, wyrok TK z 22 października 2001 r., sygn. SK 16/01). Łączyć to trzeba z pojęciem „minimum życiowego”. Ustawodawca nie dysponuje pełną swobodą przy ustalaniu treści i wysokości świadczeń. Ustawa musi zagwarantować osobom uprawnionym świadczenia odpowiadające przynajmniej minimum życiowemu, tak aby umożliwić im zaspokojenie podstawowych potrzeb (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r. sygn. K 5/99). W związku z powyższym w gestii ustawodawcy zwykłego pozostaje relatywnie duża swoboda kształtowania systemu zaopatrzenia społecznego, w tym w szczególności zasad ogólnych jak i wyjątków od nich.

W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że reguluje on także sytuację osób, które na podstawie ustawy nowelizującej rozpoczęły pobieranie świadczenia w nowej, zmniejszonej wysokości. W takim przypadku postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości pobieranego świadczenia ZER MSW będzie wszczywał z urzędu, w terminie 6 miesięcy od daty wejścia proponowanej ustawy w życie. Osoba uposażona będzie miała prawo odwołania od decyzji do sądu ubezpieczeń społecznych, właściwego na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Świadczenie, po przeliczeniu, będzie należne za okres od pierwszego miesiąca następującego po miesiącu wejścia w życie postulowanej nowelizacji. W projekcie ustawy nie zawarto przepisów przejściowych regulujących szczegółowo przedmiotowe kwestie, które zostały opisane w uzasadnieniu do projektu ustawy. W związku z powyższym istnieją wątpliwości co do podstaw prawnych realizacji przedmiotowych uprawnień w trybie wskazanym w uzasadnieniu do ustawy.

Autor:

dr. hab. Magdalena Szczepańska

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych