

Warszawa, dnia 20 lutego 2020 r.

Opinia prawna

dotycząca 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 opinii

1

Projekt ustawy ma na celu uchylene 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 ustalanie 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 projektu

Projekt zakłada nowelizację 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 (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 288 ze zm.), dalej powoływanej jako ustawa o zaopatrzeniu funkcjonariuszy. Proponowane zmiany mają polegać na przywróceniu 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 jednolitych zasad ustalania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych dla wszystkich funkcjonariuszy.

W projekcie zaproponowano uchylenie art. 8a, 13a, 13b, 13c, 15c, 22a oraz 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 i po 31 lipca 1990 r. (okres od dnia 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. jest w świetle ustawy okresem państwa totalitarnego) i przyjęcie zastosowania rozwiązań prawnych wprowadzonych w tym zakresie ustawą 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 z dnia 18 lutego 1994 r.

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”.

W opinii projektodawców przepisy ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r. należy uznać za sprzeczne z zasadami konstytucyjnymi a przedstawiony projekt ustawy przywraca zgodność przyjętych rozwiązań z Konstytucją RP oraz Europejską Konwencją Praw Człowieka i Podstawowych Wartości.

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

III. Ogólna analiza prawna projektu

Podstawowym celem przedłożonego projektu ustawy jest uchylenie przepisów, wprowadzonych nowelizacją z 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 dotyczących formuły wymiaru świadczeń emerytalno-rentowych osób pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa i pozostającym w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. (art. 8a, 13, 13a, 13b, 13c, 15c, 22a i 24) Przepisy te definiują 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 nieuwzględniania w wymiarze emerytury 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 oznaczałoby 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 nowelizacją z 16 grudnia 2016 r.) 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 uregulowały w sposób szczególny sposób ustalania świadczeń emerytalno - rentowych dla pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Wprowadziły one dla tej grupy osób zasady powodujące istotne zmniejszenie zróżnicowania wysokości emerytur i rent oraz określenie ich maksymalnej wysokości odwołujące 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 ustawodawcy 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.

IV. Uwagi szczegółowe do projektu

W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że reguluje on także sytuację osób, które na podstawie ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r. rozpoczęły pobieranie świadczenia w nowej, zmniejszonej wysokości. W takim przypadku postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości pobieranego świadczenia Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA 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.

V. Podsumowanie

Przedłożony projekt ustawy ma służyć zmianie zasad ustalania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych osób pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa i pozostających w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. oraz ich rodzinom. W projekcie zaproponowano w tym celu uchylenie przepisów, wprowadzonych nowelizacją z 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 i tym samym przywrócić ustalania tym osobom świadczeń według reguł obowiązujących wszystkich funkcjonariuszy.

W projekcie ustawy nie zawarto przepisów przejściowych regulujących szczegółowo procedurę przywrócenia poprzednio obowiązujących zasad ustalania wysokości świadczenia. W szczególności powinny być uregulowane kwestie terminów ustalania i okresów, za które powinny przysługiwać świadczenia w podwyższonej wysokości oraz tryb określania wysokości świadczeń, które to procedury zostały opisane w uzasadnieniu do projektu ustawy. W związku z powyższym istnieją wątpliwości co do realizacji przedmiotowych uprawnień w trybie wskazanym w uzasadnieniu do ustawy.

Autor:

dr hab. Magdalena Szczepańska
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych