



Warszawa, dnia 2 sierpnia 2016 r.

Minister Skarbu Państwa

DPr.0241.410.2016

MSWiA



Pan
Sebastian Chwałek
Podsekretarz Stanu w
Ministerstwie Spraw Wewnętrznych
i Administracji

W odpowiedzi na pismo z dnia 12 lipca 2016 r., znak: DP-2-0231-38/2016/ES/EM, uprzejmie informuję, że popieram **projekt ustawy 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 oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów.**

Niezależnie od powyższego uprzejmie informuję, że uzasadnienie projektu wymaga doprecyzowania w związku z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Konstytucyjnego. Uzasadnienie projektu powinno wskazać na zachowanie zasady proporcjonalności oraz powinno omawiać wyniki tzw. testu proporcjonalności. Dokonując oceny rozwiązań zawartych w przedłożonym projekcie ustawy, należy mieć na względzie zarówno wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r. sygn. akt K 6/09, jak i rozstrzygnięcie zawarte w decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka o odrzuceniu skargi z dnia 14 maja 2013r., Cichopek i inni przeciwko Polsce, sygn. akt 15189/10 i inne, które dokonywały oceny regulacji zawartych w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz 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. Nr 24, poz. 145).

Przywołanie powyższej zasady, jako punktu wyjścia dla oceny projektowanych ograniczeń, nie oznacza bynajmniej, iż zakładany cel nie może być przez ustawodawcę zrealizowany, zwłaszcza w świetle przywołanych powyżej orzeczeń, jednakże wskazanie w uzasadnieniu projektu wyłącznie powszechnego poczucia naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej przez dotychczasowe regulacje utrzymujące przedmiotowe przywileje emerytalne, czy względy elementarnej sprawiedliwości w zakresie podziału dóbr materialnych w demokratycznym państwie prawnym mogą okazać się niewystarczające dla wykazania proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń.

Zgodnie bowiem z ugruntowaną linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego¹, ustawodawca zobowiązany jest do przeprowadzenia tzw. testu proporcjonalności, który sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na trzy pytania: – czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, – czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, – czy rezultaty wprowadzanej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela. Negatywna odpowiedź na którekolwiek z przytoczonych powyżej pytań uzasadnia dokonanie przez Trybunał derogacji zaskarżonej regulacji. Pomijając w tym miejscu pierwsze dwie kwestie, jawiące się jako oczywiste, w uzasadnieniu przedłożonego projektu ustawy należy skupić się na ocenie proporcjonalności dokonywanych ograniczeń, zwłaszcza przez pryzmat „zakazu nadmiernej ingerencji”, skonkretyzowanego właśnie w zasadzie proporcjonalności.

Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, istotą zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza naruszających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki, a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki (choć, oczywiście, kryteria „nadmierności” muszą być relatywizowane, m.in. z uwagi na charakter poszczególnych praw i wolności). Zakaz ten staje się więc jednym z przejawów zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym – jednym z wymagań, jakie demokratyczne państwo prawne nakłada na swoje organy. „Konieczność w demokratycznym państwie” – jako jeden z warunków ograniczenia wolności lub prawa – wynikająca z imperatywu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie, z potrzeby ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz z niezbędności ochrony wolności i praw innych osób, jest uzasadniona, o ile ustanawiane ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności, z tej zaś wynika wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu z uwzględnieniem postulatu adekwatności, przy jednoczesnym bezwzględnym zakazie wkraczania w istotę gwarantowanego prawa. Proporcjonalność oznacza natomiast, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie adresatów normy, powinna pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych.

¹ (por. np. wyroki z dnia: 4 maja 1998 r., sygn. K 38/97; 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98; 8 października 2001 r., sygn. K 11/01; 20 lutego 2002 r., sygn. K 39/00; 4 maja 2004 r., sygn. K 40/02.).

Należy mieć przy tym na uwadze fakt, że zarówno Trybunał Konstytucyjny, jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka, w swych zasadniczo afirmatywnych – względem zakwestionowanych regulacji tzw. „ustawy dezubekizacyjnej” – orzeczeniach zwracały uwagę, że oceniana regulacja, skutkując de facto zachowaniem znacznej części przywilejów emerytalnych, nie rozszerzyła wprowadzonych środków ponad to, co było konieczne dla osiągnięcia zakładanego celu, przez co ingerencja ta została uznana za proporcjonalną i uzasadnioną. Wprowadzony mechanizm obniżenia świadczeń emerytalnych nie pociągał za sobą nadmiernych obciążeń dla skarżących, którzy nie doznali utraty środków do życia albo całkowitego pozbawienia świadczeń, a system ten był i tak bardziej korzystny niż inne systemy emerytalne. Świadczenia te pozostały pod rządami kwestionowanych przepisów istotnie wyższe od emerytur w systemie powszechnym.

Europejski Trybunał Praw Człowieka wyraził przekonanie, że w stanie normatywnym, będącym podstawą dla ocenianej sprawy, istnieje właściwe zachowanie proporcji pomiędzy użytymi środkami a celem, który ma być osiągnięty środkami stosowanymi przez państwo. Wymóg ten wyrażony jest poprzez pojęcie „sprawiedliwej równowagi”, która musi zostać osiągnięta pomiędzy żądaniami wynikającymi z powszechnego interesu społeczności, a wymogami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki. Konieczne jest zatem ustalenie, czy z powodu ingerencji państwa osoba zainteresowana musiała ponieść nieproporcjonalny i nadmierny ciężar. W ocenie proporcjonalności kroków podejmowanych przez państwo w odniesieniu do praw emerytalnych ważne jest to, czy prawo do świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych, zostało naruszone w sposób powodujący ograniczenie istoty tego prawa. Ocena ta byłaby różna w zależności od szczególnych okoliczności sprawy i sytuacji osobistej skarżącego. Całkowite pozbawienie uprawnień, powodujące utratę środków utrzymania, w zasadzie stanowiłoby naruszenie prawa własności, natomiast nie byłoby nim zastosowanie właściwej i współmiernej obniżki. Ustawodawca krajowy ma prawo zlikwidować przywileje finansowe o charakterze politycznym, przyznane byłym funkcjonariuszom przez reżimy totalitarne, pod warunkiem, że podjęte kroki nie są niewspółmierne. W ocenie Trybunału, nie ma wątpliwości co do tego, że osoby korzystające z takich przywilejów nie mają żadnego uzasadnienia, aby oczekiwać, że utrzymają swoją uprzywilejowaną pozycję w tym względzie po zmianie na ustrój demokratyczny.

Nie można jednak tracić z pola widzenia faktu, że tezy przywołanych powyżej orzeczeń zostały sformułowane wobec rozwiązań, które nie zawierały regulacji takich jak proponowane w niniejszym projekcie, pozwalających - przez ingerencję w przepisy dotyczące renty inwalidzkiej - kształtować podstawę wymiaru świadczeń emerytalnych oraz renty rodzinnej, co skutkowało ma obniżeniem ich w znaczącym stopniu. Zauważyć ponadto należy, iż przedmiotowy wyrok Trybunału Konstytucyjnego wydany został przy sześciu zdaniach odrębnych, których autorzy nie podzielili przekonania Trybunału co do konstytucyjności ocenianej ustawy. Natomiast orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, odrzucające roszczenia skarżących zapadło jednogłośnie, bez zdań odrębnych.

Przedstawiając powyższe względy podkreślić należy, iż intencją podniesionej uwagi jest wyłącznie wskazanie na konieczność dochowania zasad najwyższej ostrożności

i staranności procedowaniu przedmiotowego projektu. Niewykluczona wydaje się przy tym ingerencja w ukształtowane już stosunki prawne, skutkująca nawet zrównaniem świadczeń emerytalno-rentowych osób dotychczas uprzywilejowanych, jednakże powinna ona uwzględniać przywołaną powyżej zasadę proporcjonalności. Dlatego też zasadne wydaje się wykazanie w uzasadnieniu projektu, że w stosunku do projektowanych ograniczeń przeprowadzony został, wzmiankowany powyżej, test proporcjonalności.

Uwzględnienie powyższej uwagi mogłoby mieć znaczenie dla uniknięcia roszczeń odszkodowawczych wobec Skarbu Państwa, opartych o potencjalny prejudykat stwierdzający naruszenie, przez projektowaną ustawę, przywołanej powyżej zasady.

Jako uwagę natury legislacyjnej wskazać należy budzące wątpliwości sformułowanie zawarte w art. 1 pkt 1 przedłożonego projektu ustawy, w zakresie nowego brzmienia art. 6 ustawy o zabezpieczeniu emerytalnym (...), które w ust. 2 zawiera zwrot „przypadającego po miesiącu, o którym mowa w art. 3 ust. 1 ustawy” nowelizującej. Należy wskazać, iż (o ile zamiarem ustawodawcy nie jest odesłanie do dnia wejścia w życie przedmiotowej ustawy), przywołany przepis projektu nie zawiera w swej treści jakiegokolwiek wzmianki o miesiącu, czy też terminie pozwalającym określić najbliższy termin waloryzacji. Regulacja w tym zakresie jest zatem niezrozumiała.

2 y r e r e m i s z a n e

MINISTER SKARBU PAŃSTWA
z up. SEKRETAŹ STANU

Marek Zagórski