



Warszawa, dnia 2.08.2016..

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI

PREZES

Jolanta Rusiniak

RCL.DPA.550.27/2016

Dot.: DP-2-0231-38/2016/ES/EM

MSWiA



AAC278196

Pan

Sebastian Chwalek

Podsekretarz Stanu

w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych
i Administracji

W odpowiedzi na pismo z dnia 12 lipca 2016 r. dotyczące projektu *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*, Rządowe Centrum Legislacji przedstawia następujące stanowisko.

1. Odnosząc się do art. 1 pkt 1 projektu w zakresie zmiany w art. 6 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), zwanej dalej „ustawą emerytalną”, należy wskazać, że przepis ust. 2 dodany w tym artykule nosi znamiona przepisu dostosowującego, który określa termin przeprowadzenia pierwszej waloryzacji emerytur i rent, a nie stanowi normy generalnej regulującej zasady dokonywania waloryzacji tych świadczeń. Wydaje się bowiem, że świadczenia określone w proponowanych przepisach art. 15b ust. 2a, art. 22a ust. 2 i w art. 24a ust. 2, tj. przewidywane emerytury i renty w wysokości ograniczonej kwotą przeciętnej emerytury lub renty w systemie powszechnym, będą waloryzowane zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 6 ustawy emerytalnej w dotychczasowym brzmieniu.

MINISTERSTWO SPRAW WEWNĘTRZNYCH
AL. J. PIŁSUDSKIEGO 26
00-908 WARSZAWA

Wydział 2 2016 -08- 03

RKP 146/972

Natomiast kwestią przepisów dostosowujących jest ustalenie terminu pierwszej waloryzacji rent i emerytur ustalonych według nowych zasad.

Ponadto proponuje się wyjaśnić w uzasadnieniu, czy jest możliwe, by w wyniku waloryzacji kwota „ograniczonej” emerytury mogła przewyższyć kwotę emerytury przeciętnej i czy jest przewidywana procedura ustalająca, czy taki przypadek nie nastąpił.

2. Odnosząc się do propozycji zmian w zakresie emerytur tzw. policyjnych w art 15b ustawy emerytalnej wymagają wyjaśnienia następujące kwestie:

- 1) projektowana ustawa wprowadza nową wartość wskaźnika stosowanego przy obliczaniu emerytury policyjnej za czas pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990. W proponowanym art. 15b w ust. 1 w pkt 1 (art. 1 pkt 2 lit. a projektu) podstawa wymiaru emerytury ulega obniżeniu z 0,7 do 0,5. O ile dotychczasowe wartości wskaźników stosowane przy obliczaniu emerytur policyjnych korespondowały ze wskaźnikami stosowanymi przy ustalaniu emerytur w systemie powszechnym, o tyle nowa wartość tego wskaźnika nie znajduje odzwierciedlenia w systemie powszechnym. Proponuje się zatem wyjaśnienie w uzasadnieniu tak przyjętej wysokości wskaźnika;
- 2) zgodnie z uzasadnieniem, w części w której wyjaśnia zmiany w zakresie emerytury policyjnej (str. 4 pkt 2), wobec „osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, a następnie po zwolnieniu z tej służby przeszła pozytywną weryfikację i podjęła służbę w innej formacji oraz nabyła prawo do emerytury z tytułu służby w tej formacji (albo osoba zwolniona z Milicji Obywatelskiej)” jedynym ograniczeniem będzie zastosowanie niższego wskaźnika podstawy wymiaru emerytury. Natomiast projektowane przepisy art. 15b ust. 2a i 2b (art. 1 pkt 2 lit. c projektu) przewidują wprowadzenie dodatkowego ograniczenia dla osób, które „pełniły służbę wyłącznie w organach bezpieczeństwa państwa”, co nie jest jednak tożsame z osobami, które – *a contrario* do wyjaśnień zawartych w uzasadnieniu – nie przeszły pozytywnie weryfikacji. Takie określenie odnosić się może bowiem zarówno do osób, które w okresie 1944-1990 nie pełniły służby jedynie we wskazanych organach bezpieczeństwa państwa, lecz w innych nieobjętych zakresem art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2013 r. poz. 1388 i z 2016 r. poz. 749), jak również tych funkcjonariuszy, którzy nabyli prawo do emerytury milicyjnej i skorzystali z tego prawa przed 1990 r.

Mając na względzie zachowanie zasady równości przy określaniu odmiennego reżimu ustalania wysokości emerytur dla osób, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa w okresie 1944-1990, wymaga wyjaśnienia przyjęte kryterium różnicowania podmiotów. Trybunał Konstytucyjny dokonując oceny tzw. ustawy dezubekizacyjnej, tj. ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz 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 (Dz. U. poz. 145) wskazał, że: „wspólną cechą wszystkich funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej [...] jest ich służba w określonych w tej ustawie organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990. Ta cecha różni istotnie tych funkcjonariuszy od pozostałych funkcjonariuszy służb mundurowych przed 1990 r. Cechę tę Trybunał Konstytucyjny uznaje za istotną (relevantną), gdyż, jak wyżej wskazał, znajduje podstawę w zasadzie sprawiedliwości społecznej i preambule Konstytucji. Nie przeczy temu przeprowadzone w 1990 r. postępowanie kwalifikacyjne byłych funkcjonariuszy SB w związku z przyjętą koncepcją i trybem utworzenia UOP, ponieważ jej rezultaty nie wymazują samego faktu dobrowolnego wstąpienia do SB – tajnej policji politycznej Polski Ludowej.” (por. wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r. sygn. akt K 6/09).

Ponieważ projektowana ustawa dokonuje dalszego rozróżnienia w tej grupie funkcjonariuszy, proponuje się wskazać istotną cechę odróżniającą funkcjonariuszy, o których mowa w projektowanym art. 15b ust. 2a i 2b ustawy, w szczególności wyjaśnić, na czym ma polegać „wylączność” pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa oraz czynnej służby wojskowej, gdyż wyjaśnienia zawarte w uzasadnieniu, jak wskazano powyżej, mogą budzić wątpliwości, czy projektowany przepis właściwie oddaje intencje projektodawców.

Wymaga również wyjaśnienia wyłączenie zastosowane w art. 15b ust. 2b ustawy dotyczące osób, które poza służbą w organach bezpieczeństwa państwa „pełniły także czynną służbę wojskową w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej” – proponuje się wskazanie *ratio legis* tego rozwiązania z uwagi na brak wyjaśnień w uzasadnieniu;

- 3) projektowany przepis art. 15b ust. 2a wprowadza pojęcie „przeciętna emerytura”. Należy wskazać, że w systemie powszechnym Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ogłasza w formie komunikatu kwoty najniższej emerytury i renty. Zdaniem Rządowego Centrum Legislacji wprowadzenie pojęcia „przeciętna emerytura” oraz jego legalna definicja powinny zostać umiejscowione przede wszystkim w przepisach dotyczących systemu powszechnego. Proponuje się zatem **uregulowanie zasad ogłaszania wysokości przeciętnej emerytury** (jak również renty z tytułu niezdolności do pracy oraz renty rodzinnej) w przepisach ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* (Dz. U. z 2016 r. poz. 887).

Zauważyć przy tym należy, że odesłanie zastosowane w projektowanym art. 15b ust. 2a, nie jest właściwe, gdyż odsyła do przepisu dostosowującego. Przepis art. 4 projektowanej ustawy może określić termin, kiedy po raz pierwszy Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ogłosi w formie komunikatu wysokości tych świadczeń, natomiast przepisy materialne ustawy (jak wskazano wyżej – ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) powinny stanowić podstawę do ogłaszania aktualnych komunikatów oraz określać zasady ustalania wysokości tych świadczeń.

3. Odnosząc się do propozycji zmian w zakresie rent inwalidzkich w dodawanym art. 22a (art. 1 pkt 3 projektu) wymagają wyjaśnienia następujące kwestie:
- 1) analogicznie, jak w przypadku wskaźników zastosowanych przy ustalaniu emerytury, wymaga wyjaśnienia w uzasadnieniu przyjęty sposób obniżania rent inwalidzkich, tj. przyjęty wskaźnik w wysokości 2% za każdy rok pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990. Jednocześnie proponuje się wyjaśnić czy wysokość tego wskaźnika nie wpłynie na istotę prawa do renty inwalidzkiej, tj. czy nie doprowadzi do obniżenia tego świadczenia poniżej minimum socjalnego;
 - 2) analogicznie, jak w przypadku emerytur, wymaga wyjaśnienia użyte w art. 22a ust. 2 pojęcie „wylączyłości” służby w organach bezpieczeństwa państwa;
 - 3) aktualne, jak w przypadku emerytur, pozostają uwagi dotyczące ustalenia podstawy do ogłaszania przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wysokości przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy;
 - 4) odnosząc się do projektowanego przepisu art. 22a ust. 4 ustawy emerytalnej należy zauważyć, że kwestia „ponownego” ustalenia wysokości świadczenia, tj. po wejściu w życie nowych przepisów, powinna stanowić domenę przepisów przejściowych.

Przepis art. 22a ust. 4 ustawy może stanowić element procedury stosowanej przy ustalaniu wysokości świadczeń przyznawanych po wejściu w życie ustawy, stanowiąc materialną podstawę dla organu emerytalnego do występowania z wnioskiem do Prezesa IPN o informacje dotyczące przebiegu służby (analogicznie jak w przypadku określonym w art. 13a ustawy emerytalnej).

4. Odnosząc się do planowanych zmian w zakresie rent rodzinnych przez dodanie art. 24a pozostają aktualne uwagi zarówno co do uzasadnienia pojęcia „wylącznej” służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990, ustalenia podstawy prawnej ogłaszania wysokości przeciętnej renty rodzinnej, jak i „ponownego” ustalenia świadczenia. Jednocześnie należy zauważyć, że odesłanie w projektowanym art. 24 (art. 1 pkt 3 projektu) powinno nastąpić do przepisów art. 24a, a nie do art. 22a.
5. Odnosząc się do proponowanego art. 2 projektu w zakresie zmiany art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 18 października 2006 r. *o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów* (Dz. U. z 2013 r. poz. 1388 i z 2016 r. poz. 749), która polega na zmianie definicji jednostek Służby Bezpieczeństwa wymaga wskazania w uzasadnieniu, czy projektowana zmiana nie ma wpływu na zakres przedmiotowy ustawy, tj. krąg organów bezpieczeństwa państwa, z uwagi na obowiązek składania oświadczeń dotyczących pracy lub służby w takich organach w latach 1944-1990, oraz oceny zgodności z prawdą złożonych oświadczeń dotyczących takiej pracy lub służby, a także z uwagi na zasady obliczania stażu pracy i służby np. w Służbie Celnej, Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa czy w służbie cywilnej.
Ponadto uzasadnienie należy uzupełnić o wskazanie, jakie niejasności interpretacyjne pojawiły się we wspomnianym w uzasadnieniu orzecznictwie sądowym na tle obowiązującej definicji.
6. Odnosząc się do art. 3 ust. 4 projektowanej ustawy wymaga wyjaśnienia, czy wskazany w tym przepisie termin dotyczy wypłaty świadczeń, czy wydania decyzji administracyjnych ustalających ponownie wysokość emerytur i rent. Z uzasadnienia do projektu ustawy wynika, że okres 9 miesięcy jest niezbędny do dokonania modyfikacji systemu informatycznego i wydania decyzji. Czy bowiem wydanie decyzji ponownie ustalającej wysokość emerytury nie będzie skutkowało wypłatą tego świadczenia? A zatem proponuje się wyjaśnienie, czy termin ten odnosi się do wydawania decyzji ustalających, czy do czynności faktycznej, jaka jest wypłata świadczenia.

7. Analizy wymaga ustalenie wpływu projektowanej regulacji na emeryturę wojskową. Zauważyć należy, że ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin (Dz. U. z 2015 r. poz. 330, z późn. zm.) przewiduje w art. 15 ust. 3a w przypadku uwzględnienia w wysłudze lat okresu służby w Policji i innych służbach mundurowych lub specjalnych możliwość uwzględnienia zasad podwyższania emerytur zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonariuszy, natomiast brak jest podstawy do uwzględnienia obniżenia świadczenia, jeżeli przewidują to przepisy ustawy emerytalnej (tj. dotyczące funkcjonariuszy). Kwestia ta wymaga wyjaśnienia.
8. Rządowe Centrum Legislacji uprzejmie informuje, że w uzasadnieniu projektu ustawy nie wskazano, czy była dokonywana ocena OSR w trybie § 32 Regulaminu pracy Rady Ministrów. W konsekwencji na dalszym etapie prac proponuje się uzupełnić uzasadnienie projektu o informację o nieprzedstawieniu stanowiska koordynatora OSR w zakresie OSR albo dołączyć do projektu stanowisko koordynatora OSR w tym zakresie.

Małgorzata Pinińska