



Warszawa, 19 grudnia 2016 r.

**Opinia do 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**

(druk nr 394)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem przyjętej ustawy jest wprowadzenia rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. (uzasadnienie str. 1).

Ustawa wchodzi w życie co do zasady z dniem 1 stycznia 2017 r. Wyплата świadczeń ustalonych zgodnie z ustawą następuje od 1 października 2017 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Rządowy projekt (druk sejmowy nr 1061) wpłynął do Sejmu 24 listopada 2016 r. Pierwsze czytanie rozpoczęto na 31. posiedzeniu Sejmu, podczas dyskusji zgłoszono wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu. Marszałek Sejmu przeniósł głosowanie nad wnioskiem na następne posiedzenie Sejmu – na 32. posiedzeniu Sejmu 13 grudnia 2016 r. wniosek ten został odrzucony (za było 159 posłów, przeciw 258, jeden głos wstrzymujący się), projekt skierowano do: Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Komisje: Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Polityki Społecznej i Rodziny przygotowały sprawozdanie zawarte w druku nr 1146. Przedstawiony

w sprawozdaniu projekt został rozszerzony o wyłączenie z definicji służby na rzecz totalitarnego państwa: służby rozpoczętej przed 12 września 1989 r. i służby wynikającej z powszechnego obowiązku obrony, art. 13b ustawy zmienianej) oraz wprowadzenie uregulowania dotyczącego waloryzacji objętych ustawą świadczeń od 1 marca 2017 r. (art. 5 ustawy zmieniającej). Sprawozdanie zawiera także wnioski mniejszości (7), które dotyczą m. in. sposób obliczania wysokości świadczenia, zamiast przelicznika 0,5 % zamiast 0,7 % za każdy rok służby. Drugie czytanie projektu przeprowadzono 14 grudnia, podczas 32. posiedzenia Sejmu, zgłoszone poprawki wraz z projektem ponownie skierowano do Komisji: Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Polityki Społecznej i Rodziny. Projekt ustawy przedstawiony przez Komisję zamieszczono w druku nr 1159 (poprawione sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny) wraz z wnioskami mniejszości (15). Do projektu włączono art. 8a ustawy zmienianej, wprowadzający uprawnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do dokonania wyłączeń stosowania nowych uregulowań w stosunku do pewnych kategorii osób, rozszerzono zakres art. 22a (podwyższenie z 2% do 10 % obniżenia podstawy wymiaru renty inwalidzkiej za każdy rok służby oraz w zakresie wysokości renty inwalidzkiej dla zwolnionych ze służby przed 1 sierpnia 1990 r.), a także wprowadzono zmiany w zakresie komunikatów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Na 33 posiedzeniu Sejmu, 16 grudnia 2016 r. Sejm rozpatrzył poprawione sprawozdanie Komisji, o którym mowa w druku nr 1159. W trakcie dyskusji zgłoszono wnioski i poprawki, w związku z tym projekt został ponownie skierowany do Komisji. Poprawki zawarte w druku nr 1159–A otrzymały od Komisji negatywne rekomendacje.

III. Uwagi

Zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa stanowi cel ustawy przyjętej przez Sejm 16 grudnia 2016 r. Należy więc rozumieć, że zmierza ona do rozwinięcia ustawy dnia 23 stycznia 2009 r. ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i 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. poz. 145), której cel nie został dostatecznie

zrealizowany. Ustawa dnia 23 stycznia 2009 r. była rozpatrywana przez Trybunał Konstytucyjny (sygn. akt. K 6/09), który nie uznał jej za nie zgodną z Konstytucją (poza częścią dotyczącą członków Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego). Nie kwestionując powyższego, trzeba podnieść kilka uwag.

1. Art. 13b ust. 1 „służba na rzecz totalitarnego państwa w okresie 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w niżej wymienionych cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach (...)”. Definicja ta w części dotyczącej wyrażenia „służba na rzecz totalitarnego państwa” jest legislacyjnie niepotrzebna – przepis wskazuje zarówno skonkretyzowany przedział czasowy, jak i jednostki, posługując się metodą enumeratywnego katalogu, a więc nie jest niezrozumiałą dla adresata. Patrząc od strony legislacyjnej, określenie to stanowi element uzasadnienia normy, a nie jej treści, co Zasady techniki legislacyjnej uznają za nieprawidłowe. Pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa” wnosi akcent znaczeniowy wybiegający poza ramy merytorycznego uregulowania (zredagowanego wystarczająco dla jasności przepisu). Pojęcie to nie pochodzi z języka prawnego (tj. języka aktów prawnych), ale z języka prawniczego. Trzeba mieć na uwadze, że język prawniczy jest wtórny wobec prawnego, mając charakter pomocniczy w rozumieniu oraz stosowaniu prawa, język prawniczy nie powinien wchodzić do języka prawnego. Unikanie określeń z języka prawniczego sprzyja realizacji zasady racjonalnego postępowania ustawodawcy i zasady starannej/przyzwoitej legislacji.

2. Art. 8a zawierający niedookreślone pojęcia takie jak: „uzasadnione przypadki”, „krótkotrwała służba”, „rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków” budzi wątpliwość, w świetle szczegółowego i zamkniętego katalogu zawartego w art. 13b oraz celu ustawy, czy będzie zapewniona należyta gwarancja ochrony praw emerytalnych.

3. Ustawa zachowuje swoistą konstrukcję ustawowego *domniemania winy*, odwróconego w stosunku do domniemania *niewinności* obowiązującego w prawie karnym, wprowadzoną do zaopatrzenia emerytalnego, przewidziana w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r.

Jeżeli zasada domniemania niewinności znajduje oparcie w Konstytucji (art. 42 ust. 3), powstaje pytanie, czy na gruncie zabezpieczenia społecznego (także gwarantowanego Konstytucją) prawidłowe jest dalsze rozwinięcie, w stosunku do ustawy z 2009 r.,

*emerytalnego domniemania winy*¹ (art. 15c ust. 5, art. 22a ust. 5 i art. 24a ust. 4)? Co do renty rodzinnej trzeba udowodnić, że to osoba, po której przysługuje renta rodzinna podjęła w/w działania. Powstaje pytanie, czy nie jest to zbyt daleko idące i czy pozostaje w zgodzie z art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze (uwzględnianie przez państwo dobra rodziny w polityce państwa) Konstytucji?

3. Ustawa ma szeroki zakres podmiotowy i dokonuje generalizacji podmiotowej, a przesłanką w sferze praw emerytalnych/rentowych, kryterium wysokości świadczeń, jest pełnienie służby w określonych jednostkach, bez uwzględnienia faktycznej roli danej osoby i charakteru jej czynności w podmiocie – powstaje pytanie, czy jest to zgodne z zasadą równości, której respektowanie oznacza uwzględnienie podobnych cech w równym stopniu, zaś naruszenie zasady równości oznacza również niezgodność z zasadą sprawiedliwości społecznej.

4. Należy zastanowić się czy jest zgodne z zasadą sprawiedliwości zmniejszenie renty inwalidzkiej o 10 % podstawy wymiaru za każdy rok służby w przyjętym okresie 22 lipca 1944– 31 lipca 1990 (art. 22a ust. 1) oraz radykalne rozwiązanie – 0% podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby w w/w czasie przyjęte w art. 15c ust. 1 pkt 1? Uzasadnienie wskazuje na powszechne poczucie sprawiedliwości, podczas gdy przedmiotem uwagi równocześnie musi stać się art. 67 ust. 1 Konstytucji. Mimo poszanowania swobody działania ustawodawcy w zakresie przyjmowanych uregulowań, w tym zakresu i formy zabezpieczenia społecznego, jaką w art. 67 ust.1 zdanie drugie ustanawia Konstytucja, zachodzi obawa, czy istota prawa do zabezpieczenia społecznego – prawa podmiotowego do świadczeń uzyskanych nie bez podstawy prawnej, przy spełnieniu ustanowionych warunków i zastosowaniu określonego trybu, na gruncie przyjętych rozwiązań nie została naruszona.

Negatywna ocena służb/institucji i mechanizmu władzy, w której działały jest niewątpliwie uzasadniona. Jednak przyjęte uregulowania powodują sytuację uprawnionych do zaopatrzenia emerytalnego gorszą niż w stosunku do emeryta/rencisty skazanego prawomocnym wyrokiem sądu, o czym stanowi art. 10 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu

¹ udowodnienie, że dana osoba przed rokiem 1990 bez wiedzy przełożonego podjęła współpracę i czynnie wspierała działających na rzecz niepodległości Państwa Polskiego wyłączy stosowanie przepisów obniżających emeryturę, rentę inwalidzką i rentę rodzinną

Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, na co zwrócił uwagę także Sąd Najwyższy (do druku nr 1061, opinia z 9 grudnia 2016 r.). Konsekwencją skazania jest przeliczenie świadczenia zgodnie z zasadami obowiązującymi w powszechnym systemie emerytalnym, w którym obowiązuje przelicznik 0,7 za okresy nieskładkowe. Przyjęty w niniejszej ustawie przelicznik 0% nie jest spotykany i może prowadzić do ryzyka pozbawienia świadczenia.

5. Kolejnym zagadnieniem, które nasuwa się w związku z ustawą jest zgodność z zasadą pewności prawa, zasadą zaufania do państwa i stanowionego prawa, lojalności państwa wobec obywatela. Wprawdzie ustawa z 2009 r. została oceniona jako zgodna z Konstytucją, obecnie jednak przyjęto kolejne zmiany, kierując się tym, że nie okazała się ona w pełni skuteczna, ponieważ nie został osiągnięty cel w zakładanym zakresie – poza jej oddziaływaniem pozostały policyjne renty inwalidzkie i osoby uprawnione do policyjnych rent rodzinnych (por. uzasadnienie str. 2 i 3). Także z punktu widzenia ochrony praw nabytych przyjęta ustawa może budzić wątpliwości. Zmiany dotyczące praw nabytych są możliwe i dopuszczalne, jednak gdy chroni się inne wartości konstytucyjne. W uzasadnieniu wskazano powszechne poczucie naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, spowodowane wysokością świadczeń mundurowych. Zasada ochrony praw nabytych jest rozumiana w orzecznictwie jako zakaz arbitralnego ograniczania lub znoszenia praw podmiotowych, nie podlegają zaś ochronie prawa nabyte niesłusznie. Uzasadnienie wskazuje, że są to prawa nabyte niegodziwie. Jednak poszczególne indywidualne prawa do świadczeń w określonej wysokości nie zostały nabyte bez podstaw prawnych, zdecydowanie zmieniła się natomiast ocena celów do jakich jednostki i służby były wykorzystywane w okresie PRL. Uprawnienia emerytalne były związane ze służbą mundurową i jej szczególnymi warunkami pełnienia, co nadal stanowi różnicę w stosunku do powszechnego systemu emerytalnego. Trzeba dodać, że uregulowanie art. 4 dotyczącego postępowań w sprawie ponownego ustalenia wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego wszczętych i niezakończonych, prowadzonych na dotychczasowych zasadach, a następnie poddającego ustalone wysokości świadczeń ponownemu przeliczeniu na nowych zasadach, powoduje zastrzeżenia i wątpliwość co do zgodności z zasadą pewności prawa, zasadą zaufania do państwa i stanowionego prawa.

Generalnie trzeba postawić kwestię realizowania ochrony społecznego poczucia

sprawiedliwości, będącego celem przyjętej ustawy, w relacji do wagi interesu *naruszanego* ustawą, któremu ma służyć nowe uregulowanie, tj. dalszemu zróżnicowaniu emerytur mundurowych. Powstaje pytanie, jaka wartość konstytucyjna uzasadnia odmienne traktowanie emerytów mundurowych została uznana jako nadrzędna. Dotychczas wpływ na wysokość emerytury mundurowej miał staż, ale także popełnienie przestępstwa, natomiast ustawa z 16 grudnia br. wprowadza nowe okoliczności, jak wpływ na emeryturę podmiotu pełnienia służby i okresu jej pełnienia. Cel przepisów emerytalnych łączy się ze spełnieniem indywidualnych wymagań co do stażu emerytalnego dla uzyskania zabezpieczenia po zakończeniu służby, czyli prawa do emerytury. Celem ustawy z 16 grudnia br. jest zaspokojenie zbiorowego poczucia sprawiedliwości społecznej, wyrażającej się w negatywnej ocenie organów/służb z okresu 22 lipca 1944 r. – 31 lipca 1990 r. Czy zatem została zachowana zasada proporcjonalności?

6. Termin wejścia ustawy w życie określony został na 1 stycznia 2017 r. Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, ustawa powinna wchodzić w życie z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis*. Minimalny standard w tym zakresie określa art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, przewidując co najmniej czternastodniowe *vacatio legis*. Wyjątki od tej zasady zawiera art. 4 ust. 2, w myśl którego w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Należy mieć na względzie, że analizowana ustawa jest obszernym aktem normatywnym, istotnie zmieniającym dotychczasowy stan prawny. Z tego powodu *vacatio legis* powinno być na tyle długie, aby umożliwić adresatom co najmniej zapoznanie się z nową regulacją.

Bożena Langner

Główny legislator