

Uwagi Zespołu Analitycznego FSSM
do projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...)
w redakcji z 12.07.2016 r.

2. Ad przepisu art. 1 pkt 1 (dot. art. 6 ustawy).

Projektowany przepis art. 6 ust. 2 jest zbędny bowiem zasada waloryzacji emerytury, renty oraz podstawy ich wymiaru jest już wskazana w ust. 1 (aktualnym przepisie art. 6 ustawy). Waloryzacji podlegają emerytury i renty oraz podstawy ich wymiaru, a nie „kwoty”. Nie widać powodu dla którego przepis art. 6 musiałby być akurat zmieniony. Nie wyjaśnia tego również uzasadnienie projektu. Kwoty wypłacanej przez ZUS przeciętnej emerytury miałyby stanowić surogat należnej (według „nowych” zasad) emerytury policyjnej. Waloryzacji miałyby podlegać ów surogat a nie emerytura, renta czy podstawa wymiaru emerytury, lecz to nie ma nic wspólnego z prawem związanym z zaopatrzeniem emerytalnym i rentowym

3. Ad przepisów art. 1 pkt 2 dot. art. 15b ust. 2b (pełnienia służby wojskowej), art. 2 pkt 3 dot. art. 22a ust. 3 (pełnienia czynnej służby wojskowej) oraz art. 2 pkt 4 dot. art. 24a ust. 3 (pełnienia czynnej służby wojskowej).

Projektowane przepisy dotyczą sytuacji w której jako okoliczność relewantną dla obniżania – odpowiednio emerytury, renty inwalidzkiej czy renty rodzinnej traktuje się nie tylko pełnienie przez funkcjonariusza służby w organie bezpieczeństwa państwa, o których mowa w 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 (która będzie nazywana dalej krótko „ustawą lustracyjną”), lecz ponadto pełnienie czynnej służby wojskowej (w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP), a więc zawodowej służby wojskowej, okresowej służby wojskowej, nadterminowej służby wojskowej itd. Praktycznie może chodzić tu o oficerów wywiadu, którzy byli powoływani przez Ministra Obrony Narodowej do zawodowej służby wojskowej i kierowani do jednostek wojskowych podporządkowanych Ministrowi Spraw Wewnętrznych

Projektowanych zapisów w ustawie we wszystkich wymienionych powyżej przepisach mających mieć wpływ na wysokość emerytury, renty inwalidzkiej oraz renty rodzinnej nie można zaakceptować, bowiem po pierwsze: czynna służba wojskowa w jednostkach wojskowych Sił Zbrojnych (podporządkowanych jedynie jak Nadwiślańskiej Jednostki Wojskowe MSW Ministrowi Spraw Wewnętrznych, a nie podległych Ministrowi Obrony Narodowej) nie została uznana za służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy lustracyjnej (tak w nowelizacji z 2009 r. ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...), jak i w art. 2 projektowanej i omawianej tutaj ustawy w red. z 12.07.2016 r., a po drugie (co jest jak się wydaje równie istotnym argumentem merytorycznym) uprawnienia emerytalne żołnierzy zawodowych (w tym ustalanie prawa do emerytury wojskowej i jej wysokości) określa wyłącznie ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin i tylko tamta ustawa może zawierać regulacje dotyczące ustalania wysokości emerytury wojskowej.

Nigdy w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym, czy to funkcjonariuszy, czy to żołnierzy, nie była okolicznością prawnie relewantną (wpływającą na wysokość świadczenia) okoliczność charakteru służby ze względu na którą lub w związku z którą powstało lub ujawniło się inwalidztwo funkcjonariusza/żołnierza, albo w związku z którą lub ze względu na którą przyznawano wdowie lub sierotom pozostałym po zmarłym (tragicznie lub w sposób naturalny) funkcjonariuszu/żołnierzu świadczenie w postaci renty rodzinnej. Należy więc uznać, że podjęte próby wprowadzania dodatkowego kryterium przydziału świadczenia w postaci renty rodzinnej lub w postaci renty inwalidzkiej czy ustalania ich wysokości (w okolicznościach świadczeń takich już przyznanych) są oznaką represji (dyskryminacji) i naruszania wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP m.in. zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, z której wynika m.in. zasada ochrony poszanowania praw nabytych. Ta ostatnia (również jak wynika z orzecznictwa TK,

vide wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., K 5/99) zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce. Prawodawca cofając lub ograniczając prawa nabyte musi spełnić szereg warunków. Wystarczy rozważyć, czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w wartościach konstytucyjnych (w danym przypadku oczywiście nie znajdują), czy nie istnieje możliwość realizacji danej wartości konstytucyjnej (której zresztą w danym przypadku nie widać) bez naruszania praw nabytych, dalej czy wartościom konstytucyjnym (tu wyimaginowanym), dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte wdów, sierot czy inwalidów policyjnych, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także czy prawodawca podjął niezbędne działania (jakie właściwie) mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji. Nie tylko, że nie podjął takich działań, lecz dodatkowo przewiduje w art. 3 ust. 3 projektu, że wypłata świadczeń ustalonych na „nowych zasadach” (ustalonych zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 projektu) nastąpi po upływie 9 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (wchodzącej w życie - zgodnie z art. 5 projektu ustawy - po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia), zaś wedle art. 3 ust. 3 projektu wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania nowej decyzji (która zarazem niweczy skutki wcześniejszej decyzji, na podstawie której następowała wypłata świadczenia i sierota, wdowa lub inwalida pozostaną bez niezbędnych środków zapewniających im nie tylko dotychczasową ale w ogóle egzystencję, a w każdym razie tyle wynika z projektowanych przepisów).

Należy również wskazać – postrzegając treść zapisu art. 3 ust. 3 projektu ustawy w którym mowa o prawie do sądu – że wbrew konstytucyjnej zasadzie, że wszyscy obywatele mają zagwarantowane (zresztą równe - w myśl zasady równości praw z art. 32 Konstytucji RP) prawo do sądu stosownie do art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) przedstawiony zapis art. 3 ust. 3 nie gwarantuje i nie zapewnia takiego prawa tym, którym na podstawie art. 15b, art. 22a lub art. 24a projektu ustalona zostanie nowa wysokość świadczenia przewidzianego w tych przepisach. Art. 3 ust. 3 dotyczy odwołań od decyzji ustalających ponownie prawo (a nie wysokość) do świadczenia.

Przepisy art. 1 pkt 2 dot. art. 15b ust. 2b, art. 2 pkt 3 dot. art. 22a ust. 3 oraz art. 2 pkt 4 dot. art. 24a ust. 3 naruszają w mojej ocenie zasadę proporcjonalności (rekonstruowaną z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Dla oceny czy doszło do jej naruszenia (poprzez projektowanie krytykowanych zapisów w tym punkcie), a więc do naruszenia zakazu nadmiernej konkurencji jest konieczne udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: a) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; b) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; c) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela? W tym przypadku odpowiedź na pytanie ujęte w pkt b) jest negatywna (bo nie jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, a wręcz godzi w ten interes pogarszając sytuację osób niepełnosprawnych, wdów i sierot). Dodajmy, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to 1) ustawowa forma ograniczenia (spełniona przesłanka); 2) istnienie w demokratycznym państwie prawnym konieczności wprowadzenia ograniczenia (przesłanka niespełniona); 3) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją zawartych w art. 31 ust. 3 wartości takich jak bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób (przesłanka oczywiście niespełniona); 4) zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności (zakaz oczywiście naruszony). Efekty wprowadzanej regulacji nie pozostają w proporcji do ciężarów, jakie nakładane są na obywatela. Omawiając zasadę proporcjonalności zwraca się uwagę na warunek konfliktu wartości, jako uzasadniających powołanie zasady proporcjonalności i sposób zbadania zasadności zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności. Na tę kwestię zwracano uwagę w wyroku TK z 29 stycznia 2002 r. (K 19/01). Trudno w rozwiązaniach projektowanych znaleźć odpowiedni aspekt

ochrony interesu publicznego przez projektowaną regulację (a więc wartości dla której poświęcane jest dobro chronione konstytucyjnie).

Rozwiązania projektowane naruszają prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo lub wiek oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego (art. 67 Konstytucji RP). Projektowane regulacje nie są oparte na zasadach sprawiedliwości społecznej i równości (mimo jałowych deklaracji projektodawców w tej sprawie). Zasada, o której mowa, sprzeciwia się dokonywaniu arbitralnych przekształceń w tej sprawie. Ogranicza arbitralnie dostęp inwalidom do leków (uszczuplając środki finansowe jakie mają w dyspozycji po wypłacie świadczenia) wbrew art. 69 Konstytucji RP żądającemu by władze publiczne udzielały niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczaniu egzystencji. Wszak rodziny, zwłaszcza niepełne lub znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej czy społecznej (a tu to za sprawą władz publicznych i już dokonaną nowelizację w 2009 r. ustawy zaopatrzeniowej) mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych (art. 71 ust. 1 Konstytucji RP). Ujawnia się problem wyzysku wobec dziecka (sieroty) ze względu na sprzeczne działanie władzy projektującej nowelizację (pozostające w kolizji z przepisem art. 72 Konstytucji RP).

4. Ad przepisów art. 1 pkt 2 projektu (dot. art. 15 ustawy zaopatrzeniowej)

Nowe brzmienie pkt 1 w ust. 1 art. 15b nie ma uzasadnienia z punktu widzenia zasady proporcjonalności a współczynnik 0,5% podstawy wymiaru nie jest usprawiedliwiony przez rzeczoną zasadę konstytucyjną. Jest niedopuszczalne aby potrzebę zmiany w tym zakresie upatrywać w tym, że zmniejszenie współczynnika wpływającego na ustalenie wysokości emerytury należy dokonać w 2009 r. (z 2,6% na 0,7% podstawy wymiaru) uznawać za „niewystarczające” bo obecne chodzi o „wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych”. Współczynnik 2,6% podstawy wymiaru emerytury nie stanowił żadnego przywileju w systemie zaopatrzeniowym (korzystają z takiego współczynnika funkcjonariusze i policjanci także obecnie, jak też żołnierze zawodowi). Nie wolno porównywać ze sobą systemu zaopatrzenia emerytalnego z systemem ubezpieczeń społecznych bo są to systemy budowane na odmiennych zasadach. Porównania jakie są mimo tego dokonywane mają charakter demagogiczny a nie merytoryczny i są co najwyżej elementem działania socjotechnicznego, dodajmy elementem nierzetelnym nic nie stanowiącym o prawdzie czy słuszności. Stanowisko w zakresie zmniejszenia współczynnika 0,7% podstawy wymiaru emerytury na (wówczas 0,22% podstawy wymiaru postulowanego przez projekt posła Jakiego) wyraziła już wcześniej Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego sędzia SN Małgorzata Gersdorff prezentując stanowisko do projektowanych zmian. To stanowisko należy podtrzymać bo zachowuje ono aktualność także i przy tej nowelizacji ustawy.

5. Ad przepisu art. 1 pkt 2 lit. b i c (dotyczy ust. 2 art. 15b oraz dodawanego przepisu 15b ust. 2a)

Przepis art. 15b ust. 2 (ze względu na treść oznaczający naruszenie zakazu stosowania w prawie ubezpieczeń społecznych analogii, a więc posługiwania się podobieństwem, które jest w nim reprezentowane przez zwrot „odpowiednio”) w mojej ocenie jest nieprawidłowo redagowany i powoduje że będzie zachodziła konieczność ustalania jego znaczenia w drodze judykatów sądowych. Stanowisko wobec (według mnie wadliwej) uchwały SN z dnia 3 marca 2011 r., II UZP 2/11 przedstawiałem już w głosie opublikowanej w Systemie Informacji Prawnej LEX i w materiale na konferencję organizowaną na terenie Sejmu RP przez prof. Jerzego Jaskiernię. Wówczas ujawniająca się wadliwość przepisu art. 15b ust. 2 w obecnym projekcie została nie tylko nie naprawiona ale jeszcze pogłębiona. Zauważmy, że o ile przepisy art. 14 i 15 stosuje się (według projektodawcy) odpowiednio, to wobec kogo stosuje się i wobec jakiego przepisu „odpowiednio” przepis zwłaszcza art. 15 a także jeśli wyłączone jest stosowanie przepisu art. 15 ust. 4 w stosunku do osób o których mowa w art. 15b ust. 2a to pojawia się problem czy wyłączenie dotyczy w tym

aspekcie tego, że przepisu art. 15 ust. 4 nie stosuje się w ogóle do wskazanych osób w art. 15b ust. 2a, czy też dotyczy tego że wyłączenie odnosi się do nie stosowania tegoż przepisu „odpowiednio” i może być stosowany „nieodpowiednio” a więc wedle uznania którego wymóg odpowiedniości nie dotyczy.

Nie istnieją żadne usprawiedliwione powody do ograniczania wysokości przysługującego świadczenia emerytalnego „emerytowi policyjnemu”, który pełnił służbę wyłącznie w organach bezpieczeństwa państwa i różnicowania sytuacji tych funkcjonariuszy (z tego właśnie powodu) wobec funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę nie tylko w organach bezpieczeństwa państwa (bo np. MO czy w UOP lub ponadto w ABW). Naruszono w projektowanej regulacji (czy poprzez nią) prawa już nabyte funkcjonariuszy pełniących służbę wyłącznie w organach bezpieczeństwa państwa. Zasada taka chroni oczekiwania jednostki (ich oczekiwania) przez to że są one usprawiedliwione i racjonalne. W skutkach praktycznych kolejne nowelizacje ustawy zaopatrzeniowej niweczyły skutki waloryzacji świadczenia, a zapis art. 15b ust. 2a na stałe pozbawia je charakteru świadczenia którego wysokość ma być lub może być na wniosek emeryta ustalana przez organ rentowy. Świadczenie przekształca się w „kwotę” co jasno widać z perspektywy przepisu art. 6 ust. 2 (w brzmieniu projektowanym). Ta wybrana grupa funkcjonariuszy (w praktyce osób w podeszłym wieku 70-85 lat) jest pozbawiana nabytego prawa podmiotowego w sposób arbitralny i na zasadzie przypadkowego kryterium bo kryterium wieku gdy chodzi o moment rozpoczęcia służby. Upatruję w tej regulacji naruszenia art. 2 i art. 32 Konstytucji RP, oraz zasady proporcjonalności i praw socjalnych gwarantowanych Konstytucją RP, o czym już była mowa w pkt 3 tych uwag.

6. Ad przepisu art. 1 pkt 3 projektu (dotyczy zwłaszcza projektowanego art. 22 a ust. 1 i 2)

Do projektowanego zmniejszenia świadczenia z tytułu renty inwalidzkiej i sposobu dokonywania tego zmniejszenia należy zgłosić zastrzeżenia, które były podnoszone zwłaszcza w pkt 3 oraz pkt 5 tych uwag. Projektowane zapisy naruszają zasady wyrażone w art. 2 Konstytucji RP, m.in. zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, z której wynika m.in. zasada ochrony poszanowania praw nabytych. Ta ostatnia (również jak wynika z orzecznictwa TK, vide wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., K 5/99 i była już o tym mowa) zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce. Prawodawca cofając lub ograniczając prawa nabyte musi spełnić szereg warunków. Wystarczy i tym razem rozważyć, czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w wartościach konstytucyjnych (w danym przypadku oczywiście nie znajdują), czy nie istnieje możliwość realizacji danej wartości konstytucyjnej (której zresztą w danym przypadku nie widać) bez naruszania praw nabytych, dalej czy wartościom konstytucyjnym (tu wyimaginowanym), dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte funkcjonariuszy można w danej, konkretnej, sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także czy prawodawca podjął niezbędne działania (jakie właściwie nie wiadomo) mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji. Nie tylko, że nie podjął takich działań, lecz dodatkowo przewiduje w art. 3 ust. 3 projektu, że wypłata świadczeń ustalonych na „nowych zasadach” (ustalonych zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 projektu) nastąpi po upływie 9 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (wchodzącej w życie - zgodnie z art. 5 projektu ustawy - po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia), zaś wedle art. 3 ust. 3 projektu wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania nowej decyzji (która zarazem niweczy skutki wcześniejszej decyzji, na podstawie której następowała wypłata świadczenia i emeryci policyjni pozostaną bez niezbędnych środków zapewniających im nie tylko dotychczasową ale w ogóle egzystencję, a w każdym razie tyle wynika z projektowanych przepisów).