

**KANCELARIA ADWOKACKA
ADW. DR MARTA DERLATKA**



OPINIA PRAWNA

w przedmiocie:

analizy 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.

**sporządzona przez:
adw. dr Martę Derlatka**

**przygotowana na zlecenie:
Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy
Straży Granicznej**

Warszawa, dnia 16 stycznia 2020 roku



Wykaz użytych aktów prawnych oraz orzeczeń

- (1) projektowana ustawa 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.
- (2) ustawa 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)
- (3) ustawa 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. z 2009 r. Nr 24 poz.145)
- (4) ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. 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. z 2016 r. poz. 2270)
- (5) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483)

OPINIA PRAWNA

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest analizy projektu 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



UZASADNIENIE

I. Projekt ustawy

W dniu 16 grudnia 2019 r. do Sejmu wpłynął poselski projekt 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. Został on zarejestrowany jako druk nr 100.

Przedmiotowy projekt, w szczególności uchyla art. 8a, 13a, 13b, 13c, 15c, 22a, 24a obecnie obowiązującej ustawy. Projekt przewiduje również skreślenie ust. 1 pkt. 1c w art. 13 obecnie obowiązującej ustawy. Ponadto zmienia brzmienie art. 24 oraz art. 41 ust. 4 obecnie obowiązującej ustawy. Wprowadza również obowiązek ponownego obliczenia emerytur i rent osób, których świadczenia zostały zmniejszone na podstawie ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. 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. z 2016 r. poz. 2270) według zasad określonych w art. 15 obecnie obowiązującej ustawy. *Vacatio legis* zostało określone na 3 miesiące.

W uzasadnieniu projektu, w szczególności zwrócono uwagę na konieczność wprowadzenia powyższych zmian z uwagi na naruszanie przez obecnie obowiązujące przepisy podstawowych zasad konstytucyjnych.

Pismem z dnia 7 stycznia 2020 r., o znaku BSA III-021-338/19 Sąd Najwyższy działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2019 r. poz. 825) nie zgłosił uwag do ww. projektu.

II. Ocena prawna

Projektowane zmiany w Ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym przede wszystkim uchylają przepisy, które obniżyły świadczenia emerytalne funkcjonariuszom, którzy pełnili służbę w instytucjach i formacjach wymienionych w treści art. 13b obecnie obowiązującej ustawy od dnia



11 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r.

W tym miejscu zaznaczyć należy, że wprowadzone przez Ustawę z dnia 16 grudnia 2016 r. 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. z 2016 r. poz. 2270) przepisy niewątpliwie naruszają zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony praw nabytych, należytego zabezpieczenia społecznego osób niezdolnych do pracy, a także zasadę równości wobec prawa oraz zasadę niedziałania prawa wstecz. Ponadto wprowadziły niedopuszczalną w demokratycznym państwie prawnym odpowiedzialność zbiorową oraz pozbawiły funkcjonariuszy świadczeń emerytalnych często wypracowanych już w demokratycznej Polsce.

Projekt ustawy, ze względu na zakres regulacji oraz swoją treść przywraca system emerytalny, którego istotą jest indywidualizacja świadczeń emerytalnych i rentowych, tym samym wprowadza regulacje zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Europejską Kartą Społeczną.

Proponowane zmiany stanowią powrót do wskaźnika 2,6 % podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby pełnionej przed jak i po 31 lipca 1990 r., pomijają więc nie tylko ograniczenia wprowadzone przepisami ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. 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. z 2016 r. poz. 2270) ale również ograniczenia wprowadzone ustawą 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. z 2009 r. Nr 24 poz.145). Powyższe należy uznać za korzystne dla funkcjonariuszy oraz członków ich rodzin.



Proponowane w projekcie zmiany określają również wymiar renty rodzinnej jaka przysługiwałaby w przypadku śmierci lub zaginięcia funkcjonariusza, który kształtuje się na wysokości renty inwalidzkiej I grupy, jaka przysługiwałaby funkcjonariuszowi w dniu jego śmierci lub zaginięcia. Ponadto 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. W związku z tym, że projekt przewiduje uchylenie przepisu art. 22a obecnie obowiązującej ustawy, ww. świadczenia nie będą ograniczone treścią przedmiotowego przepisu. Powyższe rozwiązanie należy uznać za korzystne, projektowane przepisy uchylą bowiem negatywne skutki ustawy jakie zostały przeniesione na członków rodzin zmarłych lub zaginionych funkcjonariuszy, związanych z faktem pełnienia przez nich służby w formacjach oraz instytucjach wymienionych w treści art. 13b obecnie obowiązującej ustawy.

Projekt ustawy ogranicza również możliwość zmniejszania emerytury lub renty w przypadku podjęcia zatrudnienia lub innej działalności objętej obowiązkiem ubezpieczenia społecznego przez emeryta mundurowego, poprzez rozszerzenie grupy osób w stosunku do których nie stosuje się przedmiotowego zmniejszenia, o osoby które osiągnęły wiek emerytalny na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Pozytywnie należy ocenić również treść art. 2 projektu ustawy, który wprowadza obowiązek ponownego obliczenia emerytury i renty według zasad określonych w art. 15 obecnie obowiązującej ustawy. Ponadto ponowne obliczenie emerytury będzie odbywało się z urzędu, a więc nie będzie wymagane żadne działanie ze strony funkcjonariusza.

W tym miejscu wskazać należy, że projekt przewiduje wprawdzie wprowadzenie przepisów, które będą gwarantować funkcjonariuszem ponowne obliczenie emerytury i renty, jednak postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości pobieranego świadczenia Zakład Emerytalno Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych będzie wszczynał z urzędu, w terminie 6 miesięcy od daty wejścia proponowanej ustawy w życie. Świadczenie, po przeliczeniu, będzie należne zaś za okres od pierwszego miesiąca następującego po miesiącu wejścia w życie postulowanej nowelizacji. Powyższe wynika z uzasadnienia projektu ustawy. Obecnie obowiązujące przepisy wprowadziły wskaźnik 0% podstawy wymiaru za okres służby od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r., w skutek czego służba pełniona tym czasie została



potraktowana tak, jakby w tym okresie funkcjonariusz w ogóle nie był aktywny zawodowo. W konsekwencji powyższego odebrano prawo do zabezpieczenia emerytalnego całej grupie zawodowej. W tym miejscu wskazać należy, iż mimo że z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że jej zmiana jest konieczna z uwagi na to, iż obecnie obowiązująca ustawa narusza przede wszystkim zasady Konstytucji, w projekcie ustawy pominięto kwestię możliwości odzyskania przez funkcjonariuszy jak i członków ich rodzin różnicy w wysokości emerytury jaka była im wypłacana z uwagi na wejście przepisów, które projektodawca uznał za naruszające zasady demokratycznego państwa prawnego, a wysokością świadczeń jaka przysługiwałaby chociażby na podstawie przepisów, które obowiązywały przed wejściem w życie ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. 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. z 2016 r. poz. 2270). Wprowadzenie przepisów regulujących powyższą kwestię stanowiłoby pewnego rodzaju rekompensatę za obniżanie świadczeń emerytalnych, które odbyło się w sposób naruszający podstawowe zasady systemu emerytalnego.

Ustalony przez projekt ustawy okres *vacatio legis* umożliwi wszystkim zainteresowanym zapoznanie się z nowymi przepisami i przygotowanie do zmian, jakie wynikną z ich wejścia w życie.

III. Konkluzje

1. Projekt ustawy przywraca indywidualizację świadczeń emerytalnych i rentowych, a jego celem jest zaprzestanie naruszania zasad, które powinny obowiązywać w demokratycznym państwie prawnym. W konsekwencji czego uznać należy go za korzystny dla funkcjonariuszy.
2. Projekt ogranicza również możliwość zmniejszania emerytury lub renty w przypadku podjęcia przez emeryta działalności objętej obowiązkiem ubezpieczenia społecznego poprzez rozszerzenie grupy osób w stosunku do których nie stosuje się przedmiotowego zmniejszenia, o osoby które osiągnęły wiek emerytalny na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu



Ubezpieczeń Społecznych. Powyższe rozwiązanie należy uznać, za korzystne dla funkcjonariuszy.

- Projekt ustawy nie przewiduje możliwości odzyskania przez funkcjonariuszy, którym obniżono świadczenia emerytalne lub rentowe różnicy między wypłacanymi im od 2017 r. świadczeniami, a świadczeniami które powinni uzyskiwać chociażby na podstawie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. 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. z 2016 r. poz. 2270). Powyższa kwestia została pominięta, mimo że w uzasadnieniu projektu wskazano, że zmiana przepisów konieczna jest z uwagi na naruszenie przez obecnie obowiązujące przepisy podstawowych zasad konstytucyjnych. Brak uregulowania powyższej kwestii będzie w znacznym stopniu utrudniał, jak nie uniemożliwił odzyskanie ww. różnicy między świadczeniami emerytalnymi.
- Okres *vacatio legis* został określony właściwie, w sposób umożliwiający wszystkim zainteresowanym zapoznanie się z nowymi przepisami i przygotowanie do zmian, jakie wynikną z ich wejścia w życie.

ADWOKAT

dr Marta Derlatka

.....
Adw. dr Marta Derlatka