



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Do druku nr 329

Warszawa, dnia 8.07. 2012 r.

PG VII G 025-160/12

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.

Data wpływu08.05.2012

Pan

Lech Czapła

Szef Kancelarii Sejmu

Przewodniczący Komisji

W nawiązaniu do pisma z dnia 25 kwietnia 2012 r., nr GMS-WP-173-125/12, dotyczącego *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw*, przekazanego do zaopiniowania przez Prokuratora Generalnego w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599), pozwalam sobie zauważyć, że projekt ustawy, przekazany uprzednio do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu w toku uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych, został wniesiony do Sejmu, w zasadzie bez istotnych zmian.

W zakresie przedmiotu projektu ustawy ocena proponowanych w nim rozwiązań, dotyczących systemu emerytalnego, pozostaje poza kompetencjami merytorycznymi Prokuratora Generalnego i zadaniami prokuratury. Niemniej z uwagi na to, że projekt zawiera również zmiany w zakresie ustawy o prokuraturze, dotyczące zasad przechodzenia prokuratorów w stan spoczynku, nadal pozostaje aktualna opinia Prokuratora Generalnego o przedmiotowym projekcie, wyrażona w piśmie z dnia 6 marca 2012 r., nr PG VII G 025/85/12, skierowanym do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, które pozwolę sobie przedstawić w załączeniu.

Załącz. 1.

z piśmieniem

d. Seremet

Andrzej Seremet



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 6 marca 2012 r.

PG VII G 025/85/12

dot. DUS-0210-1-MJ/12

Pan

Władysław Kosiniak-Kamysz

Minister Pracy

i Polityki Społecznej

W związku z przesłanym do zaopiniowania projektem ustawy *o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw*, przedstawiam następując stanowisko.

I. Opracowany projekt zmian przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przewiduje, oprócz przepisów dotyczących podniesienia i zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn w powszechnym systemie emerytalnym oraz w systemie ubezpieczeń społecznych rolników, także, w przepisie art. 8, zmianę ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) w zakresie podwyższenia wieku przejścia sędziego w stan spoczynku oraz zniesienia uprawnienia do przechodzenia w stan spoczynku na wniosek sędziego po przepracowaniu danego okresu i osiągnięciu określonego wieku. Dalszym następstwem tej propozycji jest wywołanie, w stosunku do prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorów

Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, rozwiązań dotyczących sędziów. Zgodnie bowiem z art. 62a ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (D. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 z późn. zm. [dalej: „ustawa o prokuraturze”]), przepisy o zasadach przechodzenia w stan spoczynku sędziów dotyczą także prokuratorów, z zastrzeżeniami wskazanymi w art. 62a ust. 2-5 ustawy o prokuraturze. W odniesieniu do prokuratury projektowana ustawa zawiera ponadto (art. 2 projektu) propozycje zmian w art. 62a ust. 3 w zakresie dotyczącym ogółu prokuratorów oraz w ust. 4, 4a, i 6 ustawy o prokuraturze w zakresie dotyczącym prokuratorów wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury.

Może budzić wątpliwości objęcie jedną ustawą także ustaw o znaczeniu ustrojowym, w których regulacje zaopatrzenia o charakterze emerytalnym jest tylko jedną z wielu kwestii kształtujących status sędziów i prokuratorów.

W związku z powyższym wydaje się, iż projekt, w tym zwłaszcza jego uzasadnienie, na skutek połączenia całkiem odmiennych materii, nie przedstawia wystarczających argumentów przemawiających za proponowaniem zmian w systemie stanu spoczynku sędziów i prokuratorów. W motywach projektu ustawy odniesiono się obszernie do zmieniającej się sytuacji demograficznej, uwarunkowań społecznych i gospodarczych, jednak bez próby analizy sytuacji przechodzenia w stan spoczynku przez sędziów i prokuratorów. Konieczne wydaje się zatem, aby przyczyny zmian w odniesieniu do stanu spoczynku sędziów i – w konsekwencji także prokuratorów – zostały uzasadnione i to z uwzględnieniem odrębności wobec powszechnego systemu emerytalnego.

Między powszechnym systemem emerytalnym, a zaopatrzeniem emerytalnym sędziów i prokuratorów istnieją odmienności natury zasadniczej, począwszy od oparcia pierwszego z systemów na zasadzie składkowości, która pozostaje obca systemom zaopatrzenia tych dwóch kategorii zawodowych.

Nie jest jasne, z jakich przyczyn Rada Ministrów decyduje się na oddzielne, także w płaszczyźnie procesu legislacyjnego, uregulowanie zmian w systemie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych, który w samym podstawowym założeniu wypłaty świadczeń emerytalno - rentowych bezpośrednio ze środków budżetu państwa, z pominięciem zasady ekwiwalentności w zgromadzonych składkach, zbliżony jest do systemów emerytalnych dotyczących sędziów i prokuratorów, zaś zmiany dotyczące tych grup zawodowych o szczególnym statusie łączy ze zmianami w powszechnym systemie emerytalnym.

Przy sposobności zauważyć należy, iż projekt ustawy nie zawiera uregulowań dotyczących wcześniejszego stanu spoczynku sędziów Sądu Najwyższego.

Konsekwencją przyjętego sposobu przygotowania projektowanej ustawy, opartego na założeniu uregulowania w jednym akcie prawnym sytuacji osób, podlegających całkowicie odrębnym systemom emerytalnym, pozostaje pominięcie sędziów i prokuratorów wśród podmiotów, na które wpłyną bezpośrednio proponowane zmiany. W dalszej kolejności skutkiem przyjęcia takiej koncepcji pozostaje pominięcie, w ramach konsultacji społecznych, funkcjonujących stowarzyszeń, których statutowym celem pozostaje reprezentacja sędziów i prokuratorów, a także związków zawodowych zrzeszających prokuratorów.

II. Dokonując natomiast merytorycznej oceny przedstawionego projektu należy wskazać na znajdujące swoje podłoże w ugruntowanym stanowisku Trybunału Konstytucyjnego założenie, iż kompetencja wyboru najbardziej trafnych rozwiązań prawnych w przedmiocie określonych praw, czy obowiązków należy do parlamentu, który ponosi odpowiedzialność polityczną za sposób wykorzystania kompetencji prawotwórczych (wyrok TK z dnia 17.07.1996r., K. 8/96, OTK w 1996 r., poz. 32). Poza zakresem

konstytucyjności pozostają natomiast oceny, czy ustawodawca znalazł najbardziej słuszne i najbardziej celowe rozstrzygnięcie normowanej kwestii (orzeczenie z 11 lutego 1992r., K 14/91). Trybunał Konstytucyjny uznając - wynikającą z demokratycznego mandatu wolnych wyborów - swobodę ustawodawcy określenia hierarchii celów, preferencji danych wartości, czy środków służących ich realizacji wskazuje, iż granice swobody tego wyboru określają jednak zasady i przepisy konstytucyjne. Trybunał Konstytucyjny może badać, czy stanowiąc prawo, ustawodawca przestrzegał tych zasad, norm i wartości (wyrok z 24 lutego 2010 r., K 6/09).

Mając na względzie powyższe stwierdzenia, zauważam, iż w przedstawionym projekcie ustawy nie odwołano się do tego typu wartości konstytucyjnych, które uzasadniałyby przyjęcie niektórych z proponowanych rozwiązań, a zwłaszcza zniesienie dopuszczalności wcześniejszego przechodzenia w stan spoczynku, ze względu łącznie na wiek i staż, w odniesieniu do sędziów i prokuratorów już pozostających w służbie.

Warto zatem zasygnalizować, iż proponowane w tym zakresie rozwiązania, mogą budzić wątpliwości co do ich konstytucyjności. Uzasadnia to tym większą potrzebę ich merytorycznej argumentacji, także z odniesieniem do podstawowych zasad porządku prawnego.

Jako wzorzec kontroli przywołać należy przepis art. 2 Konstytucji, ze względu na zasady mieszczące się w regule demokratycznego państwa prawnego. Chodzi głównie o zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i wynikający z niej obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa prawnego, ochrony praw nabytych i tzw. interesów w toku. W systemie wartości składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawnego zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zajmuje nadrzędne miejsce. Zasada ta opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu

na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą (m.in. wyroki TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138 oraz z 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81). Rozumienie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa oraz bezpieczeństwa prawnego jednostki jako pewności tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe, stało się trwałą linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

W związku z powyższym podkreślenia wymaga, iż rozwiązanie przewidujące możliwość wcześniejszego przejścia w stan spoczynku w odniesieniu do sędziów i prokuratorów występuje nieprzerwanie od 1998 r. Od tego czasu w sądownictwie i w prokuraturze pojawiła się ogromna rzesza sędziów i prokuratorów, którzy podejmując służbę działali w zaufaniu do obowiązujących w tej materii rozwiązań. Decydując się na służbę sędziowską lub prokuratorską, niosąc ze sobą szereg ograniczeń, czynili to w zaufaniu do obowiązującego prawa, gwarantującego możliwość wcześniejszego przechodzenia w stan spoczynku.

Dodatkowo arbitralnie, nie podając żadnego w tym względzie uzasadnienia, wskazano dzień 31 grudnia 2017r., jako cezurę czasową pozostawienia tego uprawnienia sędziom, którzy nabyli je do tej daty, ignorując przy tym sytuację sędziów i prokuratorów, którzy pozostając w stanie czynnym, rozpoczęli służbę sędziowską w okresie obowiązywania wskazanego unormowania i nie spełnią warunku nabycia uprawnień do wcześniejszego przejścia na stan spoczynku do dnia 31 grudnia 2017r.

Sytuacja sędziów i prokuratorów pozostających w stanie czynnym, a niespełniających warunku nabycia uprawnień do dnia 31 grudnia 2017 r. może być uznana za zbliżoną do tzw. ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, która wielokrotnie była już przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. Można zatem przyjąć, iż pozostający w służbie sędziego lub prokuratora ma prawo

oczekiwać uzyskania stanu spoczynku o określonym kształcie w określonym czasie i z tego powodu rozwiązanie zakładające zniesienie tego unormowania w stosunku do tych sędziów lub prokuratorów może być uznane za wątpliwe konstytucyjnie.

Nie wydaje się też możliwe do przekonywającego uzasadnienia, w kontekście orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wprowadzenie tego rozwiązania z odwołaniem się do tego rodzaju okoliczności społeczno - gospodarczych, jak kryzys gospodarczy, czy sytuacja demograficzna, które wyjątkowo pozwalają na uszczuplanie praw nabytych, czy ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych.

Wydaje się zatem, że bezpiecznym z konstytucyjnego punktu widzenia byłoby ograniczenie uprawnienia do stanu wcześniejszego stanu spoczynku, jedynie w odniesieniu do osób przystępujących do zawodu sędziego lub prokuratora po wejściu w życie ustawy nowelizującej, analogicznie, jak przewiduje się to w odniesieniu do funkcjonariuszy służb mundurowych (por: art. 1 pkt 1 i art. 2 pkt 2 projektu ustawy z dnia 10 stycznia 2012r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, 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 niektórych innych ustaw).

Rozważając celowość i zasadność przedstawionych regulacji, zasygnalizować należy również możliwość niekorzystnych ich następstw, i to w nieodległej perspektywie czasowej, wynikających z odejścia w stan spoczynku, właśnie z uwagi na planowane zmiany, sędziów i prokuratorów, którzy nabyli już odpowiednie uprawnienia, bądź nabędą je do 31 grudnia 2017r.

Okoliczność ta może mieć istotny, negatywny wpływ na organizację pracy w sądownictwie i prokuraturze, a tym samym na znaczne obniżenie sprawności i efektywności wymiaru sprawiedliwości i ścigania sprawców przestępstw.

Nadto, w związku z istotnymi brakami uzasadnienia zmian w ustawie o ustroju sądów powszechnych oraz ustawie o prokuraturze, zachodzi potrzeba szczegółowego określenia, wynikających z nich skutków finansowych dla budżetu państwa.

W
PIERWSZY ZASTĘPCA
PROKURATORA GENERALNEGO

Matek Kamrogowicz



Za zgodność z oryginałem

2012-05-08 STARSZY REFERENT

data

podpis
Marta Kuczyńska

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 8 maja 2012 r.

