



Warszawa, dnia 8 maja 2012 r.

991100/0220-89/2012/SK

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. 08 05 2012

Data wpływu

**Pan
Lech Czapla
Szef Kancelarii Sejmu**

Szanowny Panie,

W związku z otrzymanym do opinii, przy piśmie z dnia 26 kwietnia br., znak: GMS-WP-113-128/12, rządowym projektem ustawy 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, uprzejmie informuję, że z punktu widzenia wykonawcy, nie zgłaszam uwag do przedłożonego projektu.

L
Lopacińska
Przewodnicząca Zarządu
Eliżbeta Lopacińska



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 8.05. 2012 r.

PG VII G 025-156/12

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.

Data wpływu 08.05.2012

Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

Przewodniczący Izby Skarbowej

W nawiązaniu do pisma z dnia 26 kwietnia 2012 r., nr GMS-WP-173-128/12, dotyczącego *rządowego projektu ustawy 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*, 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 wyrazić następującą opinię.

W zakresie przedmiotu projektu ustawy, ocena zawartych w nim rozwiązań, dotyczących polityki finansowej państwa, naprawy finansów publicznych i systemu emerytalnego, poprzez m.in. likwidację przywilejów w podsystemach branżowych systemu emerytalnego - objęcie powszechnym systemem emerytalnym pracowników służb mundurowych, pozostaje poza kompetencjami merytorycznymi Prokuratora Generalnego i zadaniami prokuratury.

Rozwiązania proponowane w projekcie ustawy były już przedmiotem analizy i opinii wyrażonej przez Prokuratora Generalnego w piśmie z dnia 27 stycznia 2012 r., nr PG VII G 025-3/12, skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych, które pozwolę sobie przedstawić w załączeniu. Pozwalam sobie ponadto zauważyć, że z argumentacji projektowanych zmian, zawartej w uzasadnieniu projektu ustawy, wyeliminowano niezasadne stwierdzenia, uznające stan spoczynku sędziów i prokuratorów, jako przywilej tych grup zawodowych.

Z dniem
A. Seremet
Andrzej Seremet



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 29.01. 2012 r.

PG VII G 025-3/12

Pan
Piotr Stachańczyk
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Spraw
Wewnętrznych

Justyna Pawełowska

W nawiązaniu do pisma z dnia 10 stycznia 2012 r., nr DP - I - 0231-4/12/PK, dotyczącego zaopiniowania, w trybie § 12 ust. 5 uchwały Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin Pracy Rady Ministrów, (M. P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.), *projektu ustawy 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*, pozwalam sobie przedstawić następujące uwagi.

Na wstępie wypada zauważyć, że w zakresie przedmiotu projektu ustawy, ocena zawartych w nim rozwiązań, dotyczących polityki finansowej państwa, naprawy finansów publicznych i systemu emerytalnego, poprzez m.in. likwidację przywilejów w podsystemach branżowych systemu emerytalnego - objęcie powszechnym systemem emerytalnym pracowników służb mundurowych, pozostaje poza kompetencjami merytorycznymi Prokuratora Generalnego i zadaniami prokuratury.

Projektowane rozwiązania nie nasuwają konstytucyjnych wątpliwości. Projekt ustawy zakłada bowiem, że nowe regulacje, mniej korzystne niż aktualnie obowiązujące, dotyczące warunków nabywania prawa do emerytury z obu odrębnych systemów emerytalnych oraz zasad obliczania wysokości świadczeń, adresowane są do osób przyjętych po raz pierwszy do służby po dniu 31 grudnia 2012 r. Proponowane przepisy przewidują

zatem nie tylko ochronę nabytych, na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów, praw emerytalnych oraz maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw, ale również zachowanie dotychczas obowiązujących przepisów dla wszystkich funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę przed dniem wejścia w życie nowych rozwiązań.

W tej sytuacji trudno byłoby projektodawcy zarzucić naruszenie, wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP, zasady ochrony praw nabytych, zasady bezpieczeństwa prawnego i ogólnej zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa.

Nie wydaje się również, aby można było skutecznie zarzucić niekonstytucyjność regulacjom określającym nowe przesłanki nabywania prawa do emerytur wojskowych i policyjnych (ukończenie 55. roku życia i pełnienie służby przez okres co najmniej 25. lat) oraz modyfikującym zasady ustalania wysokości emerytury (wskaźnik 60% podstawy wymiaru, obliczanej od przeciętnego wynagrodzenia za 3 lata, zwiększonego o 3% za każdy rok służby powyżej 25 lat w miejsce wskaźnika 40% wynagrodzenia na ostatnio zajmowanym stanowisku, podwyższanego zgodnie z art. 15 ustawy o emeryturach policyjnych).

Oba odrębne systemy emerytalne (policyjny i wojskowy), w dalszym ciągu będą systemami, jak się wydaje, korzystniejszymi niż powszechny system emerytalny (choć, co należy podkreślić, brak jest instrumentów pozwalających na szczegółowe obliczenie wysokości przyszłych emerytur z systemów odrębnych i porównanie ich wysokości z wysokością ewentualnych emerytur z systemu powszechnego, a tym samym - na weryfikację tego poglądu).

Należy podkreślić, że w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawcy przysługuje szeroka swoboda regulacyjna w dziedzinie prawa zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji), obejmująca wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli i wymagań rozwoju gospodarczego kraju. Ustawodawca jest również uprawniony do modyfikowania dotychczasowych reguł obowiązujących w dziedzinie prawa zabezpieczenia społecznego. Ochroną art. 67 ust. 1 Konstytucji objęta jest natomiast istota prawa do zabezpieczenia społecznego (istota prawa do emerytury) [vide - wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU z 1999 r. Nr 5, poz. 100, z dnia 13 kwietnia 2011 r., sygn. SK 33/09, OTK ZU (A) z 2011 r. Nr 3, poz. 23].

Swoboda ustawodawcy w dziedzinie prawa do zabezpieczenia społecznego obejmuje również prawo do ustalania wieku emerytalnego, prawo do określania liczby lat pracy (okresu ubezpieczeniowego) lub okresu pełnienia służby jako warunków nabycia uprawnień

emerytalnych, a także zasad obliczania wysokości świadczenia. Ustawodawca może przy tym kierować się nie tylko wskazaną wyżej potrzebą zapewnienia warunków dla rozwoju kraju, ale również koniecznością zapewnienia równowagi budżetowej, uwzględniać też może zjawiska demograficzne, warunki pracy poszczególnych grup zawodowych czy też oczekiwania społeczne.

Z norm konstytucyjnych nie można zatem wyprowadzić ani prawa do konkretnego poziomu wieku emerytalnego, ani prawa do konkretnego poziomu liczby lat pracy (służby) wymaganych dla nabycia uprawnień emerytalnych, ani też prawa do konkretnego poziomu świadczenia emerytalnego.

Granice swobody ustawodawcy w dziedzinie zabezpieczenia emerytalnego, w tym swobody ustalania wieku emerytalnego, wyznacza natomiast istota prawa do emerytury.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego istota tego prawa rozumiana jest jako „zapewnienie środków utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku. Podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania, wynikającej z podeszłego wieku. Emerytura jest w założeniu świadczeniem, które zastępuje, a nie uzupełnia, wynagrodzenie ze stosunku pracy. Istota konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego polega zatem na zagwarantowaniu minimalnego poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z osiągnięciem tego wieku aktywności zawodowej” [wyrok z dnia 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU (A) z 2006 r. Nr 11, poz. 170].

Nie nasuwa konstytucyjnych wątpliwości to, że wiek emerytalny, wynosi obecnie 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet.

Skoro więc przedstawiony projekt zakłada, że wiek emerytalny osób objętych omawianymi odrębnymi systemami emerytalnymi ma być ustalony na niższym poziomie (55 lat życia) niż wiek emerytalny przewidziany obecnie dla ogółu obywateli (a także i projektowany wiek emerytalny wynoszący 67 lat), to tym samym nie można oceniać go jako ingerujący w istotę prawa do emerytury. Również regulacji dotyczących obliczania wysokości przyszłych emerytur nie można byłoby ocenić jako niekonstytucyjne, gdyż trudno byłoby wykazać, że wysokość emerytury kształtująca się na poziomie 60% - 75% wysokości wynagrodzenia jest na tyle niska, że naruszona została istota prawa wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do argumentacji zawartej w uzasadnieniu projektu, moje zaniepokojenie budzi stwierdzenie, że stan spoczynku sędziów i prokuratorów stanowi przywilej, a sędziowie i prokuratorzy należą do grup emerytalnie uprzywilejowanych. W uzasadnieniu wskazano bowiem, że reforma emerytalna dotyczyć będzie, jak to określono: „,„, tzw. grup dziś uprzywilejowanych”, tj. górników, księży, sędziów i prokuratorów”.

Stan spoczynku w przypadku sędziów jest jedną z konstytucyjnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej, a w odniesieniu do prokuratorów stanowi regulację zawartą w aktach rangi ustawy, którą należy interpretować w duchu konstytucji. Z kolei ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39, z późn. zm.), która stanowi o prawach i obowiązkach prokuratora, w art. 62a zawiera normę, zgodnie z którą do prokuratorów stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.). Przywołane przepisy ustaw określają zasady, sposób procedowania, warunki przechodzenia prokuratora w stan spoczynku.

Sędzia i prokurator zajmują stanowiska zawodowe o podobnym statusie zawodowym, takich samych wymogach kwalifikacji zawodowych, a także tożsamych prawach i obowiązkach. Wymiar czasu pracy prokuratora, w sposób odmienny niż w Kodeksie pracy, określony jest wymiarem jego zadań, uzasadnionym rodzajem pracy, jej organizacją i charakterem obowiązków prokuratora, a więc oparty jest na tzw. zadaniowym systemie czasu pracy, przypisanym zawodowi prokuratora, co wynika z braku możliwości dokładnego i uprzedniego określenia intensywności pracy, jak również dyspozycyjności przy wykonywaniu przez prokuratora ustawowych zadań. Tak sędziemu sądu powszechnego, jak i i prokuratorowi nie przysługuje dodatkowe wynagrodzenie na zasadach wynikających z art. 151¹ k.p. w razie świadczenia pracy w rozmiarze wykraczającym poza normy czasu pracy ustanowione w art. 129 § 1 k.p.

W okresie zajmowania stanowiska prokurator nie może należeć do partii politycznej ani brać udziału w żadnej działalności politycznej. Ustawodawca w art. 49 ustawy o prokuraturze założył niedopuszczalność łączenia stanowiska prokuratora z podejmowaniem dodatkowego zatrudnienia (z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku dydaktycznym, dydaktyczno-naukowym w wymiarze określonym przez ustawę), innego zajęcia albo sposobu zarobkowania, które przeszkadzałoby w pełnieniu obowiązków prokuratora, mogło osłabiać zaufanie do jego bezstronności lub przynieść ujmę godności urzędu prokuratora. Zakaz wymieniony w tym przepisie ma kategorię charakteru.

Prokuratorzy i sędziowie mają zatem w okresie stanu spoczynku szereg ograniczeń praw obywatelskich, w tym wymieniony już zakaz podejmowania pracy zarobkowej innej, niż praca naukowa czy nauczyciela akademickiego, zakaz działalności politycznej, podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenie godności zawodu, również prokuratorzy i sędziowie w stanie spoczynku, zaś jedną z kar dyscyplinarnych jest odebranie stanu spoczynku, jak również mimo ustania stosunku służbowego mają obowiązek zachowania w tajemnicy okoliczności, o których powzięli wiadomość w związku zajmowanym urzędem.

Z całą stanowczością należy podkreślić, że państwo nakładając na te grupy zawodowe szereg ograniczeń, związanych z korzystaniem ze swobód obywatelskich, powinno zapewnić godziwe wynagrodzenie, a później uposażenie w stanie spoczynku, tak więc niezrozumiałe jest traktowanie tej instytucji jako przywileju. Stan spoczynku przy konstytucyjnej apolityczności sędziego i prokuratora stanowi jedną z najbardziej istotnych gwarancji niezawisłości sędziego i niezależności prokuratora.

Nadto należy wskazać, że w części uzasadnienia Ocena Skutków Regulacji zawarto stwierdzenie, iż regulacje proponowane w projekcie oddziałują jedynie na funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych przyjętych do służby po dniu 31 grudnia 2012 r., podczas gdy projektowane przepisy, w zakresie możliwości wyboru emerytury przez funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych przyjętych do służby przed tym dniem, będą oddziaływać również na tę grupę służb mundurowych.



Andrzej Seroniet

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 8 maja 2012 r.



Za zgodność z oryginałem

12-05-00

data

STARSZY REFERENT

podpis
Maria Mazyszko