



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII KADENCJA**

---

Warszawa, dnia 4 lipca 2013 r.

**Druk nr 400**

---

**KOMISJA  
USTAWODAWCZA**

**Pan  
Bogdan BORUSEWICZ  
MARSZAŁEK SENATU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

**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.**

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniona jest senator Helena Hatka.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Piotr Zientarski

**U S T A W A**

z dnia

**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**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 666 i 675) uchyla się art. 45.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 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 2013 r. poz. 667 i 675) uchyla się art. 46.

**Art. 3.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

### 1. Cel projektowanej ustawy

Celem projektu jest dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2013 r. (P 14/11) dotyczącego ustawy 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 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.). Jego sentencja została ogłoszona 28 lutego 2013 r. w Dz. U. poz. 271, a pełny tekst, wraz z uzasadnieniem, w OTK ZU Nr 2A, poz. 17.

Generalnie chodzi w nim o to by, tak jak w przypadku emerytów „zwykłych”, wznowienie wypłaty świadczenia funkcjonariusza służb mundurowych, którego wypłacanie zawieszono z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, obejmowało nie tylko okres od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty, lecz także okres od miesiąca, w którym wstrzymano wypłatę, jednak za okres nie dłuższy niż 3 lata poprzedzające miesiąc, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty. Dotychczas emeryci „mundurowi” w takich sytuacjach nie mogli otrzymać świadczeń za okres sprzed miesiąca złożenia wniosku.

Identyczną zmianę proponuje się w ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin.

### 2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

**2.1.** TK orzekł, że art. 46 ust. 1 ustawy z o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w zakresie, w jakim wypłata emerytury jest wznawiana od miesiąca, w którym ustala przyczyna powodująca wstrzymanie jej wypłaty, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu, w warunkach, gdy emerytura nie mogła być doręczona z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego - jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

W praktyce zdarza się, że z różnych przyczyn organ emerytalny wstrzymuje wypłatę emerytury. Może to być spowodowane błędem organu emerytalnego lub też innymi okolicznościami (np. emeryt zmieni miejsce zamieszkania i nie poda nowego adresu lub zlikwiduje dotychczasowy rachunek bankowy i nie poda numeru nowego rachunku). Zakwestionowany przepis przewiduje, że w razie ustania przyczyny powodującej

wstrzymanie wypłaty świadczeń wypłatę wznowia się od miesiąca, w którym przyczyna ta ustała, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu. Oznacza to, że osobom, które z różnych powodów nie poinformowały organu emerytalnego o nowym adresie lub numerze rachunku, świadczenia aż do momentu ustania przyczyny wstrzymania wypłaty, np. do momentu podania nowego adresu lub numeru rachunku, przepadają.

W zupełnie innej sytuacji są emeryci w powszechnym systemie emerytalnym. Przepis art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przewiduje, że w podobnych okolicznościach wypłatę świadczenia wznowia się od miesiąca, w którym ją wstrzymano, jednak za okres nie dłuższy niż 3 lata poprzedzające bezpośrednio miesiąc, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty. Oznacza to, że w przypadku emerytów niemundurowych emeryturę wypłaca się także za okres od momentu wstrzymania do miesiąca złożenia wniosku o wznowienie (z ograniczeniem do 3 lat).

TK zwrócił uwagę, że „brak wypłaty świadczeń emerytalnych wstecz, za okres wstrzymania wypłaty, ze względu na niemożność doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, uwarunkowany jest przede wszystkim przesłankami o charakterze technicznym. W piśmiennictwie podkreśla się, że w takich okolicznościach organ emerytalny powinien złożyć nieodebrane świadczenie do depozytu, a następnie - po ustaniu przeszkody w doręczeniu - wznowić wypłatę i zwrócić depozyt (...). Nie można oczywiście wykluczyć stworzenia przez ustawodawcę również innych mechanizmów prawnych realizujących cele ustawowe bez tak intensywnej ingerencji w prawa podmiotowe ubezpieczonego. Obowiązujące obecnie rozwiązanie - w ocenie Trybunału - jest z tego punktu widzenia nieproporcjonalne, a przy tym z pewnością nie ma charakteru bezalternatywnego.

W omawianym kontekście istotne znaczenie ma jeszcze to, że wypłata emerytury zostaje wstrzymana (...) w warunkach, gdy samo świadczenie emerytalne nadal przysługuje, nie zostało ani zawieszono, ani nie stwierdzono jego nieistnienia czy ustania. Świadczeniobiorca niezmiennie spełnia zatem ustawowe warunki nabycia prawa do świadczenia, a jego indywidualny status prawny, potwierdzony niegdyś decyzją emerytalną, nadal pozostaje aktualny. Tymczasem zaskarżony przepis wywołuje skutki zbliżone do formalnego zawieszenia prawa do świadczenia, które nastąpiło nie na skutek błędu organu emerytalnego, kiedy nie można domagać się wypłaty świadczenia za okres zawieszenia prawa do emerytury (...). W konsekwencji odmienna sytuacja prawna emerytów służb mundurowych na podstawie art. 46 ust. 1 u.z.e.f. od sytuacji emerytów poddanych regulacji ustawy

o emeryturach i rentach z FUS (...), ze względu na przynależność do innych systemów zabezpieczenia emerytalnego, nie tyle nawet nie ma oparcia w wartościach konstytucyjnych, które mogłyby ewentualnie to uzasadniać, ile prowadzi do rezultatów budzących zasadnicze zastrzeżenia z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego i zakazu naruszania jego istoty oraz zasady sprawiedliwości społecznej”.

Zdaniem TK „cechy (...) systemu zabezpieczenia społecznego służb mundurowych nie stanowią dostatecznego uzasadnienia mechanizmu prawnego przewidzianego w zaskarżonym przepisie, w sytuacji gdy wstrzymanie wypłaty emerytury następuje ze względu na niemożność jej doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego”.

Jak zauważył TK, „ratio legis art. 46 ust. 1 u.z.e.f. było przede wszystkim dyscyplinowanie świadczeniobiorców oraz zachęcenie ich do terminowego odbierania przysługujących im świadczeń, jak również szybkiej i bieżącej aktualizacji adresu odbiorcy świadczenia lub numeru rachunku bankowego (...). Środek działania przyjęty w tym wypadku przez ustawodawcę nie spełnia jednak (...) konstytucyjnego standardu zarówno z perspektywy proporcjonalności ingerencji w niewzruszone i przysługujące (...) prawo do świadczenia emerytalnego, warunków dopuszczalności zróżnicowania uprawnień podmiotów podobnych, jak też wymogów płynących z zasady sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny nie neguje natomiast generalnej potrzeby (...) ustanowienia przez ustawodawcę regulacji prawnych przeciwdziałających negatywnym zjawiskom związanym z realizacją świadczeń emerytalno-rentowych, zwłaszcza gdy dysfunkcje wypłaty świadczeń mają miejsce z przyczyn leżących po stronie świadczeniobiorcy. Regulacja taka powinna uwzględniać także specyfikę i funkcje konstytucyjne zabezpieczenia społecznego, w tym jego zasadnicze cele alimentacyjne (tzn. dostarczenie środków do życia, zamiast na przykład wynagrodzenia za pracę), które tylko w ograniczonym zakresie zakładają kapitalizację świadczeń”.

**2.2.** TK postanowił, że zakwestionowany przepis, we wskazanym zakresie, traci moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, tj. z dniem 28 lutego 2014 r.

### **3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

Proponuje się usunięcie z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych norm regulujących wznawianie wstrzymanej wypłaty świadczeń emerytalnych. W ich miejsce będą mogły być stosowane przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS, tj. art. 135. Zgodnie

z art. 11 ustawy „mundurowej” i art. 11 ustawy „wojskowej” w sprawach w nich nieuregulowanych stosuje się przepisy ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Skoro brak jest - jak stwierdził TK - uzasadnienia by techniczne aspekty wypłacania emerytur wpływające na ich faktyczne otrzymywanie były regulowane odmiennie w przypadku poszczególnych grup emerytów, to ustawa „mundurowa” oraz „wojskowa” w ogóle nie powinny tych kwestii regulować (nawet identycznie). Zamiast tego ustawy te powinny w szerszym niż dotychczas zakresie odsyłać do ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Wspomniane dwie ustawy mają więcej błędów wynikających z braku „ekonomiki legislacyjnej”, a polegających na mniej lub bardziej wiernym - na ogół zbędnym - powtarzaniu postanowień ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Jednak ich poprawianie w pozostałym zakresie wykrczałoby poza konieczność wykonania omawianego wyroku.

#### **4. Skutki projektowanej ustawy**

Skutkiem ustawy będzie konieczność wypłacania emerytom-funkcjonariuszom i emerytom-żołnierzom świadczeń zawieszonych, nawet z ich „winy”, także za okres sprzed złożenia wniosku o wznowienie wypłaty lub wydania decyzji z urzędu. Nieznacznie zwiększy to wydatki publiczne, jednak nie będą one wyższe, niż wydatki planowane przy złożeniu racjonalności zachowań emerytów, czyli takim, że dbają o terminowe informowanie organów emerytalnych o aktualnym miejscu zamieszkania lub numerze rachunku bankowego. Trudno bowiem przyjąć, że system emerytalny i jego wydatki kształtowane są przy założeniu, że państwu „uda się” nie wypłacić komuś należnej emerytury z powodu „technicznych” zaniedbań uprawnionego do emerytury.

#### **5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Przedmiot projektu jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.