



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 29 lipca 2019 r.

**Opinia do 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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży  
Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych  
innych ustaw**

**(druk nr 1252)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Generalnie przedmiotem nowelizacji są kwestie dotyczące:

- 1) zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy mundurowych i żołnierzy zawodowych oraz
- 2) rekompensaty dla funkcjonariusza w zamian za czas służby przekraczający ustawową normę.

ad. 1. Nowelizuje się ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (art. 1) oraz ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (art. 5).

Uzasadnienie do projektu ustawy wskazuje, że nowelizacja zmierza do ujednocnienia zasad emerytalnych we wszystkich grupach służb mundurowych, zarówno w zakresie warunków nabycia praw emerytalnych, jak i w zakresie ustalania podstawy wymiaru

emerytury (renty). Uwzględniając zmiany w stanie prawnym, dokonuje się ujednoczenia w zakresie podmiotowym dotyczącym służb mundurowych, obejmując przepisami emerytalnymi wszystkie grupy tych służb, a więc także funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej i Straży Marszałkowskiej. Jednakże generalnie trzeba podnieść, że ustawa modyfikuje zasady obowiązujące w systemie zaopatrzeniowym, wprowadzone z dniem 1 stycznia 2013 r. ustawą z dnia 11 maja 2012 r. 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 (Dz. U. 2012 r. poz. 664). Wprowadziła ona do systemu emerytalnego mundurowych dla funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych przyjętych do służby po 31 grudnia 2012 r. dwa warunki, do spełnienia łącznie, niezbędne do nabycia uprawnień emerytalnych: ukończenie 55 lat życia i co najmniej 25 lat służby<sup>1)</sup>. Obecna zmiana dokonywana ustawą przyjętą 19 lipca 2019 r. znosi warunek ukończenia 55 lat życia, a także powiązany z nim przepis, który dawał możliwość uzyskania emerytury bez ukończenia 55 lat życia, jeżeli w dniu zwolnienia ze służby funkcjonariusz osiągnął 25-letni staż służby, a zwolnienie ze służby nastąpi z przyczyn nieleżących po stronie funkcjonariusza (żołnierza zawodowego), wskazanych w poszczególnych ustawach dotyczących tych podmiotów. Kluczowa więc w obecnej nowelizacji, dla tej kwestii, jest zmiana zawarta w art. 1 ustawy zmieniającej, dotycząca art. 18b ust. 1 oraz w konsekwencji – uchylenie art. 18d i w art. 18f uchylenie ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) oraz analogiczna modyfikacja ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (art. 5 ustawy zmieniającej).

---

<sup>1)</sup> była to zmiana koncepcji systemu zaopatrzeniowego służb mundurowych postrzeganego jako nadmierne uprzywilejowanie. Funkcjonariusz i żołnierz zawodowy do uzyskania uprawnień emerytalnych mógł wykazać jedynie staż 15 lat służby. Pozostającym w służbie przed 1 stycznia 2013 r. dano prawo wyboru między obowiązującym (15 lat służby) a *nowym* systemem emerytalnym (wiek 55 lat i 25 lat służby). Nowe zaostrzone zasady ustalania prawa do emerytur mundurowych obejmowały jednak sytuację, w której funkcjonariusz (żołnierz zawodowy), który w dniu zwolnienia ze służby miał 25-letni staż służby, nie osiągając jednak wymaganego wieku 55 lat życia. W takim przypadku funkcjonariusz (lub żołnierz zawodowy) miał możliwość nabycia prawa do emerytury w dniu osiągnięcia 55 lat, jeżeli zwolnienie ze służby nastąpi z przyczyn niebędących po stronie funkcjonariusza (żołnierza zawodowego), wskazanych w poszczególnych ustawach dotyczących tych funkcjonariuszy lub żołnierzy zawodowych. Warto przypomnieć, że z dniem 1 stycznia 2013 r. wprowadzono zmianę w systemie powszechnym, dotyczącą wieku emerytalnego, podwyższonego do 67 lat. Z dniem 1 października 2017 r. powrócono jednak do wieku powszechnego 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn.

ad. 2. Zakres nowelizacji obejmuje ustawy: o Policji (art. 2), o Straży Granicznej (art. 3), o Państwowej Straży Pożarnej (art. 4), o Służbie Więziennej (art. 6), o Służbie Ochrony Państwa (art. 7), o Straży Marszałkowskiej (art. 8) i Przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej (art. 9). Regulacje w tzw. ustawach pragmatycznych poszczególnych formacji dotyczą rekompensaty pieniężnej za czas służby przekraczający normę 40-godzinnego tygodnia służby, w okresach rozliczeniowych od 1 stycznia do 30 czerwca danego roku oraz od 1 lipca do 31 grudnia danego roku. W zamian za czas służby przekraczający normę funkcjonariuszowi będzie przysługiwać w okresie rozliczeniowym czas wolny od służby w tym samym wymiarze albo po zakończeniu okresu rozliczeniowego rekompensata pieniężna, o ile w terminie 10 dni od zakończenia okresu rozliczeniowego nie wystąpi z wnioskiem o udzielenie czasu wolnego od służby w tym samym wymiarze. Wysokość rekompensaty pieniężnej ustalono na poziomie 1/172 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym, należnego na stanowisku zajmowanym w ostatnim dniu okresu rozliczeniowego za każdą godzinę ponadnormatywnego czasu służby.

Ustawa zawiera przepisy przejściowe, na mocy których za ponadnormatywny czas służby pełnionej w okresie przed dniem wejścia w życie ustawy będzie przysługiwał tylko czas wolny, udzielany na podstawie przepisów dotychczasowych.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z mocą od 1 lipca.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Rządowy projekt ustawy (druk sejmowy nr 3604) wpłynął do Sejmu 5 lipca br. i został skierowany do I czytania w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Sprawozdanie Komisji zawiera druk sejmowy nr 3643, Komisja nie dokonała zmian o zasadniczym charakterze, poprawiono projekt pod względem redakcyjnym i terminologicznym (w zakresie rekompensaty pieniężnej za czas przepracowany ponad ustaloną normę).

Podczas II czytania, które odbyło się na 84. posiedzeniu Sejmu zgłoszono 20 poprawek. dotyczyły one m. in. świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej, długości okresu rozliczeniowego. Komisja rekomendowała Sejmowi ich odrzucenie. Sejm odrzucił poprawki i przyjął ustawę w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu Komisji większością głosów 422, przeciw 3 i 4 wstrzymujących się.

### III. Uwagi

Przyjęta zmiana dotycząca uzyskania prawa do emerytur *mundurowych* eliminuje warunek nabycia prawa do emerytury polegający na osiągnięciu określonego wieku. W ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym mundurowych przyjętej w 1994 r., na gruncie innego stanu prawnego, tj. przed wejściem w życie obecnie obowiązującej Konstytucji z 1997 r., warunkiem prawa do emerytury było 15 lat służby, bez dookreślenia wieku. Zmiany w systemie emerytalnym wprowadzone w 2013 r. dotyczyły m. in. wieku emerytalnego – w systemie powszechnym podnoszono go (i wyrównywano sukcesywnie do 67 lat dla kobiet i mężczyzn), zaś w zaopatrzeniowym – został dopiero wprowadzony, jednak na poziomie niższym od powszechnego (55 lat), uznając odrębność systemu zaopatrzeniowego. Obecna zmiana idzie dalej, znosząc w ogóle wskazanie w ustawie wieku emerytalnego dla funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych, podczas gdy w systemie powszechnym wiek emerytalny (z dniem 1 października 2017 r.) obniżono (60/65 lat). Powstaje pytanie, na gruncie argumentów zawartych w uzasadnieniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 43/12, czy w świetle art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji jest wystarczające określenie w ustawie warunku dotyczącego wymaganych lat służby do uzyskania prawa do emerytury *mundurowej*? Zważywszy na to, że wstąpienie do służby dotyczy osoby pełnoletniej, wiek emerytalny byłby określony *domyślnie* na poziomie 43 czy też 44 lat i 25 lat służby. Czy takie uregulowanie spełnia przesłankę z w/w przepisu Konstytucji, stanowiącego wprost o prawie do zabezpieczenia społecznego **po osiągnięciu wieku emerytalnego**? Jeżeli odpowiedzieć twierdząco, warto spojrzeć od drugiej strony – od strony dopuszczalnej granicy *maksymalnego* wieku wstąpienia do służby, którego także nie określają ustawy pragmatyczne. W praktyce może występować taka sytuacja np. w *szużbach logistycznych* w służbach mundurowych, że zostanie przyjęty do służby ktoś w wieku przekraczającym znacznie przyjęty wiek dla kandydatów do służby, kto odznacza się cennymi kwalifikacjami, nie mógłby on jednak skorzystać z prawa do emerytury, bo życiową i praktyczną barierą byłaby wymagana liczba 25 lat służby. TK podnosił, że wyznaczenie wieku emerytalnego na poziomie faktycznie uniemożliwiającym skorzystanie z tego prawa jest konstytucyjnie niedopuszczalne (str. 45 uzasadnienia do wyroku K 43/12). Tak więc nie można wykluczyć tego, że brak określenia wieku może być uznany za wadę ustawy. Ponadto „wiek”, zgodnie z uzasadnieniem do w/w wyroku „jest jedynym konstytucyjnym warunkiem nabycia prawa do emerytury, inne warunki mogą być określone ustawą, co do wieku emerytalnego ustawodawca jest upoważniony i obowiązany określać jego wysokość, nie

może jednak z niego zrezygnować” (jw. str. 43). Wprawdzie orzeczenie TK było podejmowane w 2014 r. na gruncie zmian do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i o ubezpieczeniu społecznym rolników wprowadzonych nowelizacją z dnia 11 maja 2012 r., jednak wątpliwości na tle tego orzeczenia odnośnie do nowelizacji z dnia 19 lipca 2019 r. mogą powstać, uzasadnienie bowiem wskazując na zawarte porozumienia, nie zawiera argumentów motywujących wprowadzane zmiany. Orzecznictwo TK wielokrotnie wskazywało, że swoboda ustawodawcy nie jest nieograniczona, a arbitralności rozstrzygnięć ustawodawcy stoi na przeszkodzie zasada racjonalności ustawodawcy, nabycie prawa do emerytury zależy od spełnienia warunków wskazanych w Konstytucji oraz w przepisach ustawy, po ich spełnieniu powstaje obowiązek świadczenia, trwający do śmierci uprawnionego (por. uzasadnienie TK str. 55).

*Bożena Langner*

*Główny legislator*