



Opinia

o ustawie 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 (druk nr 411)

I. Cel i przedmiot ustawy

Przyjęta przez Sejm w dniu 19 grudnia 2008 r. ustawa zawarta w druku nr 411 nowelizuje: ustawę z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawę 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. Zakres zmian dotyczy wysokości świadczenia pieniężnego tj. emerytury wojskowej i tzw. policyjnej, przyznawanej emerytom wojskowym oraz funkcjonariuszom tzw. służb "mundurowych". Wysokość świadczeń, przyznanych i pobieranych, zostaje ustalona i zmieniona w stosunku do określonej kategorii podmiotów z zastosowaniem niższego z przeliczników stosowanych w powszechnym systemie emerytalnym tj. 0, 7% podstawy wymiaru za każdy rok nieskładkowy. Kategorie osób podlegające ustawie zostały wyodrębnione, stosując kryterium uczestnictwa w Wojskowej Radzie Ocalenia Narodowego oraz pełnienia służby w organach bezpieczeństwa w latach 1944-1990 (ustawa odsyła do art. 2 tzw. ustawy lustracyjnej¹⁾, wymieniającej organy

¹ ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, z późn. zm.).

bezpieczeństwa. Jak podnosi uzasadnienie projektu ustawy, działalność organów bezpieczeństwa państwa była skierowana przeciwko wolnościowym dążeniom Narodu Polskiego, natomiast Wojskowa Rada Ocalenia Narodowego jako organ bezprawnie powołany i działający, miała charakter wojskowego związku antyniepodległościowego. Istnienie ich i funkcjonowanie spowodowało istotne skutki nie tylko społeczne. Dlatego wysokość świadczeń emerytalnych pobieranych przez osoby pełniące służbę w w/w organach i członków WRON narusza zasadę sprawiedliwości społecznej.

W szczegółowych rozwiązaniach ustawy, obniżających wysokość świadczeń, przyjęto, że emerytura wojskowa osoby, która była członkiem Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego jest obliczana z zastosowaniem wskaźnika 0,7 % podstawy wymiaru za każdy rok służby w Wojsku Polskim po 8 maja 1945 r. Wysokość emerytury funkcjonariusza "mundurowego" redukuje się poprzez uznanie za okres równorzędny ze służbą w policji, ABW, innych służbach "mundurowych", służby w organach bezpieczeństwa w latach 1944-1990 i zastosowanie przelicznika 0,7 % za rok tej służby, na szczególnych zasadach zawartych w dodawanym art. 15b ustawy dotyczącej zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy "mundurowych" (o której mowa w art. 2 ustawy nowelizującej).

Wskazanie osób pełniących służbę w organach bezpieczeństwa następuje z wykorzystaniem akt osobowych Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, który jest właściwy do sporządzenia informacji o przebiegu służby funkcjonariusza. Z urzędu nastąpi ponowne ustalenie prawa do świadczeń oraz ich wysokości. Od dnia 1 stycznia 2010 r. świadczenia określonej kategorii osób będą wypłacane zgodnie z nowymi uregulowaniami.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy został wniesiony jako inicjatywa poselska. W trakcie postępowania legislacyjnego w Sejmie dokonano niewielkich zmian o charakterze porządkującym (m. in. wydłużono także, z 3 do 4 miesięcy, termin przekazania organowi emerytalnemu przez Instytut Pamięci Narodowej informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa). Ustawa w toku prac wzbudzała dyskusje, podnoszono w ich trakcie zarzut jej niekonstytucyjności.

III. Uwagi ogólne

1. Wysokość świadczeń emerytalnych żołnierzy i funkcjonariuszy uzyskiwanych w określonych ustawą latach jest społecznie odbierana jako nieuzasadniony przywilej

pewnej grupy. Świadczenia te są postrzegane w związku peerelowskim kontekstem historycznym jako naruszające zasadę sprawiedliwości społecznej i równości. Tak też ocenił je ustawodawca, przyjmując w/w ustawę w dniu 19 grudnia 2008 r. Nie kwestionując tego stanowiska, trzeba zauważyć, że ustawa zmierzając do zniesienia naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, wprowadza zróżnicowanie w samym systemie "mundurowym". Stanowi niejako "regulację w regulacji", dokonując wyodrębnienia wewnątrz jednej grupy podmiotów "mundurowych" innej grupy, posługując się przy tym ogólnym kryterium wykonywania każdej pracy w organach bezpieczeństwa. Nie wdając się w oceny słuszności przyjętego punktu widzenia, trzeba zauważyć, że przyjęta koncepcja automatyzmu i braku indywidualizowania podmiotów może budzić wątpliwości w aspekcie realizacji konstytucyjnej zasady równości.

2. Przyjęte w art. 1 uregulowanie dotyczące członków WRON, obejmujące cały okres służby w Wojsku Polskim po 8 maja 1945 r., jest daleko idącym rozwiązaniem i zważywszy na przelicznik 0,7 % może wzbudzać wątpliwości czy jednak nie idzie ono za daleko.
3. Art. 2 pkt 2:
 - a) z art. 13a ust. 3 ustawy zmienianej wynika, że do informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa, równoważnej z zaświadczeniem nie stosuje się K.p.a. powstaje pytanie, co wówczas, jeżeli będą jakieś uchybienia?
 - b) z legislacyjnego punktu widzenia w art. 13a, materia ust. 2 i 3 powinna znaleźć się w części końcowej, zaś ust. 5 byłby czytelniejszy, gdyby zastosowano technikę wprowadzenia do wyliczenia i wyliczenie w punktach. Także powoływanie się w ust. 3 i 5 na "informację, o której mowa w ust. 1" wobec treści zawartej w ust. 2, nie wydaje się odpowiednie, właściwsze byłoby wskazanie tam właśnie ust. 2.
4. Art. 2 pkt 3:
 - a) w art. 15b w ust. 1 w pkt 2 niejasne jest powołanie całego art. 13, czy nie należało wyłączyć treści wskazanej w ust. 1 w pkt 1b, gdyż budzi wątpliwość relacja w art. 13 ust. 1 pkt 1b do art. 15 b ust. 1 pkt 2,
 - b) w art. 15b ust. 1 ustawy zmienianej po pkt 2 zawarto stwierdzenie "Przepisy art. 14 i 15 stosuje się odpowiednio". Legislacyjnie należało ująć je jako ustęp zamieszczony bezpośrednio po ust. 1, niejasne jest przy tym nadal stosowanie *odpowiednio* wymienionych tam artykułów, a szczególnie art. 15 i zawartej w jego ust. 1 zasady

naliczania świadczenia oraz jego wzrostu za każdy następny, po 15- tym, rok służby według wskaźnika zawartego w pkt 1.

Niejasne jest także jak rozumieć, zawarte w art. 15b w ust. 2, doliczenie "w pełnym wymiarze" służby w organach bezpieczeństwa w razie udowodnienia współpracy z opozycją tj. jaki przelicznik stosować i czy udowodnienie współpracy z opozycją obejmuje cały okres służby, nawet jeżeli współpraca była krótkotrwała?

- c) budzi także wątpliwość stosowanie w art. 15b ust. 2 i 3 konstrukcji udowadniania przez świadczeniobiorcę "podjęcia współpracy i czynnego wspierania" w koniunkcji z czynieniem tego "bez wiedzy przełożonego" jako warunkującego i kreującego uprawnienie do świadczenia, a więc wykazywania swojej *niewinności*. Jest to niespójne z przyjętym w obu nowelizowanych ustawach (por. art. 10 i art. 13 ust. 2 zarówno w ustawie nowelizowanej w art. 1, jak i w art. 2) rozumowaniem odwrotnym – udowodnione emerytowi określonych działań i okoliczności o charakterze jednoznacznie negatywnym, poddane ocenie prawnokarnej, powodują dla niego negatywne skutki w sferze zaopatrzenia emerytalnego.

Bożena Langner

Główny legislator