

Warszawa, dnia 9 stycznia 2014 r.

PREZES RADY MINISTRÓW

Donald Tusk

RM-10-118-13

Pani Ewa KOPACZ

Marszałek Sejmu

Szanowna Pani Marszałek

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi

projekt 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.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Ponadto uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Prezes Rady Ministrów.

Z poważaniem



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, 675 i 1355) w art. 45:

1) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W razie ustania przyczyny powodującej wstrzymanie wypłaty świadczeń wypłatę wznawia się od miesiąca, w którym ustała ta przyczyna, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu.”;

2) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. W przypadkach określonych w art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. b wypłatę świadczeń wznawia się od miesiąca, w którym ją wstrzymano, jednak za okres nie dłuższy niż trzy lata wstecz, licząc od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty.”.

Art. 2. W ustawie 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) w art. 46:

1) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W razie ustania przyczyny powodującej wstrzymanie wypłaty świadczeń wypłatę wznawia 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.”;

2) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. W przypadkach określonych w art. 45 ust. 1 pkt 2 lit. b wypłatę świadczeń wznawia się od miesiąca, w którym ją wstrzymano, jednak za okres nie dłuższy niż trzy lata wstecz, licząc od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty.”.

Art. 3. Do wniosków o wznowienie wypłaty świadczeń wstrzymanych na podstawie art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy, o której mowa w art. 1, albo na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy, o której mowa w art. 2, złożonych i nierozpatrzonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się odpowiednio przepisy ustawy, o której mowa w art. 1 albo art. 2, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Przedmiotowy projekt ustawy stanowi realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2013 r., sygn. akt P 14/11, który ogłoszony został w dniu 28 lutego 2013 r. (Dz. U. poz. 271).

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z art. 2 Konstytucji RP przepisu art. 46 ust. 1 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 2013 r. poz. 667 i 675), zwanej dalej „ustawą 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 wnioski o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu, w warunkach gdy emerytura nie mogła być doręczona z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zdecydował o odroczeniu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu na 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku, tj. do dnia 28 lutego 2014 r.

1. Stan prawny uznany za niezgodny z Konstytucją

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawo funkcjonariusza do świadczeń na gruncie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (tj. emerytury lub renty, dodatków, zasiłków i świadczeń pieniężnych) powstaje po spełnieniu ustawowych przesłanek (np. zwolnienie ze służby, odpowiednia wysługa lat) i z reguły trwa aż do jego śmierci. Świadczenia te wypłacane są od dnia powstania prawa do tych świadczeń, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym złożono wniosek lub wydano decyzję z urzędu (art. 42 ustawy). W wyjątkowych przypadkach ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przewiduje jednak instytucję ich wstrzymania. Zgodnie bowiem z art. 45 ww. ustawy wypłatę świadczenia wstrzymuje się, jeżeli:

- 1) powstaną okoliczności uzasadniające zawieszenie prawa do świadczeń lub ustanie tego prawa;
- 2) okaże się, że:

- a) wskutek zbiegu prawa do świadczeń osobie uprawnionej przysługuje świadczenie wyższe lub przez nią wybrane,
 - b) świadczenia nie mogą zostać doręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego,
 - c) prawo do świadczeń nie istniało;
- 3) osoba pobierająca świadczenie, mimo pouczenia lub żądania organu emerytalnego, nie przedłoży dowodów uzasadniających dalsze istnienie prawa do świadczenia.

Badany przez Trybunał Konstytucyjny przepis art. 46 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy określa zasady wznowienia wypłaty wstrzymanych świadczeń. Przepis ten w ust. 1 przewiduje mechanizm, zgodnie z którym 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. Z kolei ust. 2 wprowadza wyjątek od powyższej zasady, stanowiąc, że w przypadku gdy wstrzymanie wypłaty świadczeń nastąpiło na skutek błędu organu emerytalnego, wypłatę wznowia się, poczynając od miesiąca, w którym ją wstrzymano, jednak za okres nie dłuższy niż trzy lata wstecz, licząc od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty świadczenia lub wydano decyzję.

Powyższe oznacza, że zasadą jest, że wypłata wstrzymanego świadczenia następuje po ustaniu przyczyny wstrzymania, nie wcześniej jednak niż od dnia złożenia wniosku. Natomiast wyjątkiem jest wznowienie wypłaty świadczenia od dnia jego wstrzymania, w sytuacji gdy wstrzymanie to nastąpiło na skutek błędu organu emerytalnego. Dodatkowo należy zaznaczyć, że wstrzymanie wypłaty świadczeń może mieć miejsce zarówno w sytuacji, gdy ustaje samo prawo do świadczeń lub gdy prawo to zostało zawieszona, jak również w sytuacji, gdy samo prawo do świadczenia nie ustało, a jedynie zaistniały przeszkody natury technicznej uniemożliwiające prawidłową ich wypłatę (np. osoba uprawniona do świadczenia nie podała numeru konta, na które ma być wpłacana emerytura, lub aktualnego adresu do korespondencji). W przypadku zaistnienia drugiego wariantu organ emerytalny zaraz po ustaniu przeszkód związanych z doręczeniem ma obowiązek wznowić wypłatę świadczenia, która zgodnie z dyspozycją zawartą w zaskarżonym przepisie nastąpi dopiero od miesiąca, w którym ustała ta przyczyna, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek

o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu. Mechanizm zastosowany w art. 46 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy powoduje, że osoba, w stosunku do której wstrzymana została wypłata świadczeń z powodu niemożności ich doręczenia z przyczyn nieleżących po stronie organu emerytalnego, nie otrzyma wszystkich zaległych świadczeń, mimo że samo prawo do ich otrzymania nigdy nie zostało zakwestionowane.

W tym miejscu należy podkreślić, że omawiany system jest odmienny od uregulowania zawartego w art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.), które stanowi, że w takich przypadkach (tj. gdy świadczenie nie może zostać doręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego) wypłatę świadczenia wznawia 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. Wobec powyższego, zestawiając sytuację prawną emeryta mundurowego z sytuacją prawną emeryta z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych należy zauważyć, iż sytuacja tego pierwszego, jest mniej korzystna.

Dokonując analizy prezentowanego mechanizmu, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że wprawdzie ustawodawca dysponuje dużą swobodą w zakresie kształtowania zasad wypłaty emerytury, jednakże rozwiązanie to powinno uwzględniać inne przepisy Konstytucji w tym zakresie, w szczególności w zakresie wymogów proporcjonalności ograniczenia danego prawa oraz zasadności ingerencji w konstytucyjne prawo podmiotowe. Ponadto Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje samej możliwości zróżnicowania tych systemów, jednakże nie może, jak przewidziane to zostało w zaskarżonej regulacji, definitywnie pozbawiać wstecz wypłaty świadczeń emerytalnych osób uprawnionych. Powyższe wydaje się tym bardziej uzasadnione, że wstrzymanie wypłaty świadczenia ma miejsce w warunkach, gdy samo świadczenie emerytalne nadal przysługuje, nie zostało zawieszono ani też nie stwierdzono jego nieistnienia ani ustania. Zatem osoba taka dalej spełnia ustawowe warunki nabycia prawa do świadczeń emerytalnych. Tymczasem zaskarżony przepis wywołuje skutki prawne 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. Ponadto Trybunał

Konstytucyjny zauważył, że specyfika systemu emerytalnego służb mundurowych nie uzasadnia wprowadzenia omawianego zróżnicowania wypłaty wstrzymanych świadczeń w stosunku do rozwiązań przewidzianych w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. W tej sytuacji aktualny pozostaje pogląd Trybunału Konstytucyjnego wyrażony w wyroku z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. akt. K 4/99, zgodnie z którym podstawa prawna zróżnicowania statusu prawnego ma miejsce do czasu pozostawania w służbie, natomiast później osoba taka staje się emerytem, co przemawia za tym, aby stosować do niej ogólne regulacje dotyczące tej grupy społecznej.

Mając na uwadze powyższe rozważania, Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż zaskarżona regulacja nie spełnia standardów konstytucyjnych, gdyż nie istnieje relewantna cecha uzasadniająca zaistniałe zróżnicowanie mechanizmu wznawiania wypłaty wstrzymanych świadczeń wskutek niemożności ich doręczenia.

2. Rozwiązania proponowane w projekcie ustawy

Przedkładany projekt ustawy przewiduje wprowadzenie analogicznego mechanizmu jaki został przewidziany dla tego typu sytuacji w powszechnym systemie emerytalnym. Tym samym wykonanie wytycznych Trybunału Konstytucyjnego nastąpi poprzez dodanie ust. 1a w art. 46 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Dodawana regulacja będzie stanowiła, że w przypadkach określonych w art. 45 ust. 1 pkt 2 lit. b (tj. w przypadkach, gdy wypłata emerytury lub renty albo dodatków, zasiłków i świadczeń pieniężnych została wstrzymana z powodu niemożności doręczenia tych świadczeń z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego) wypłatę świadczenia wznawia się od miesiąca, w którym ją wstrzymano, jednak za okres nie dłuższy niż trzy lata wstecz licząc od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty.

Pozostałe zmiany dokonane w ww. przepisie mają charakter dostosowujący do zmian wprowadzonych wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego i tym samym nie wprowadzają żadnych nowych rozwiązań w stosunku do obecnie obowiązujących.

Rozszerzenie mechanizmu wypłaty wstrzymanych świadczeń emerytalnych również na inne świadczenia przewidziane w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wynika z faktu, iż art. 45 tej ustawy, określający przypadki wstrzymania wypłaty

świadczeń oraz art. 46, określający zasady wznawiania wypłaty zawieszonych świadczeń odnoszą się do wszystkich rodzajów świadczeń wymienionych w ustawie (np. renty, zasiłki). Natomiast Trybunał Konstytucyjny, orzekając w niniejszej sprawie, związany był zakresem pytania prawnego sądu, stąd też w swojej sentencji odniósł się jedynie do wypłaty wstrzymanych emerytur.

Ponadto, mając na uwadze spójność systemu prawa, projektowana nowelizacja obejmuje swym zakresem również ustawę z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, która w swojej treści zawiera analogiczne przepisy do tych, które zostały uznane za niekonstytucyjne. Tym samym nowelizacja tej ustawy stanowi powtórzenie rozwiązań zaproponowanych w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

W celu uniknięcia wątpliwości intertemporalnych przedkładany projekt wprowadza przepis przejściowy, który jednoznacznie przesądza, że z dniem wejścia w życie niniejszej nowelizacji do wniosków już złożonych, ale jeszcze nierozpatrzonych, organ emerytalny powinien stosować przepisy nowej ustawy.

Przedkładany projekt przewiduje 14-dniowe *vacatio legis* z uwagi na fakt, że stan niekonstytucyjności powinien zostać usunięty tak szybko, jak to tylko możliwe.

Projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projektowana ustawa nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Nie jest wymagane dołączenie opinii, o której mowa w § 12a uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.), projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny. Do projektu nie zgłoszono uwag w trybie przewidzianym w ww. ustawie.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

I. Cel projektowanej ustawy

Przedmiotowy projekt ustawy ma na celu realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2013 r., sygn. akt P 14/11 (Dz. U. poz. 271), przez wprowadzenie analogicznych rozwiązań w zakresie zmiany mechanizmu wypłaty wstrzymanych świadczeń w przypadku niemożności ich doręczenia z przyczyn nieleżących po stronie organu emerytalnego, jakie zostały przewidziane w powszechnym systemie emerytalnym.

II. Podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa

Podmiotami, na które będzie oddziaływała projektowana regulacja, są emeryci objęci ustawą 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 oraz ustawą z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, a także organ emerytalny zobowiązany do wypłaty wstrzymanych świadczeń emerytalnych.

III. Wyniki konsultacji społecznych

Projekt ustawy został przekazany do konsultacji społecznych z następującymi podmiotami: Federacją Związków Zawodowych Służb Mundurowych, NSZZ Policjantów, NSZZ Funkcjonariuszy Straży Granicznej, NSZZ Pracowników Pożarnictwa, Związkiem Zawodowym Strażaków „Florian”, Krajową Sekcją Pożarnictwa NSZZ „Solidarność”, NSZZ Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa, a także z Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych oraz Komisją Krajową NSZZ „Solidarność”. W toku konsultacji społecznych żaden z ww. podmiotów nie zgłosił uwag do przedkładanego projektu ustawy.

Ponadto projekt został przekazany do zaopiniowania przez Konwent Dziekanów Korpusu Oficerów Zawodowych Wojska Polskiego. Pismem z dnia 19 września 2013 r. Przewodniczący Konwentu Dziekanów Korpusu Oficerów Zawodowych przesłał stanowisko, w którym nie zgłasza uwag do projektowanej regulacji.

IV. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Wejście w życie projektowanych przepisów może wywołać skutki dla budżetu państwa, gdyż w dotychczasowym stanie prawnym, planując środki w budżecie na wypłatę wstrzymanych emerytur wskutek niemożności ich doręczenia z przyczyn nieleżących po stronie organu emerytalnego, planowano jedynie środki na wypłatę tych świadczeń od momentu złożenia wniosku. Nie planowano natomiast środków na wyrównanie tych świadczeń od momentu ich wstrzymania (nie dłużej jednak niż trzy lata wstecz, licząc od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty).

Wypłata wstrzymanych świadczeń emerytalnych w przypadku złożenia wniosku w zależności od rodzaju służby zostanie sfinansowana w ramach wydatków z następujących części budżetowych: część 29 – obrona narodowa, część 37 – sprawiedliwość oraz część 42 – sprawy wewnętrzne.

Ponadto z danych przedstawionych przez Ministra Spraw Wewnętrznych wynika, że na dzień 1 września 2013 r. wznowienie wypłaty świadczeń emerytalnych i ich wyrównanie maksymalnie za okres trzech lat wstecz, licząc od momentu złożenia wniosku (choć w większości przypadków będzie to okres krótszy), może nastąpić w stosunku do 8 świadczeniobiorców. Zakładając, że każda z tych osób złożyłaby wniosek o wznowienie wypłaty, wynikające z tego skutki finansowe kształtowałyby się na poziomie około 229,701 zł brutto. Natomiast z informacji podanych przez Ministra Obrony Narodowej wynika, iż wejście w życie projektowanych regulacji nie spowoduje dodatkowych istotnych obciążeń dla budżetu państwa, gdyż na dzień 31 października 2013 r. wstrzymana jest wypłata 13 wojskowych świadczeń emerytalnych wskutek niemożności ich doręczenia z przyczyn nieleżących po stronie organu emerytalnego na łączną kwotę 467 698,18 zł brutto. Z kolei w opinii Ministra Sprawiedliwości wejście w życie projektowanych rozwiązań nie spowoduje skutków finansowych w zakresie jego właściwości.

Wejście w życie projektowanych rozwiązań nie będzie miało wpływu na budżety jednostek samorządu terytorialnego.

V. Wpływ regulacji na rynek pracy

Wejście w życie projektu ustawy nie będzie miało wpływu na rynek pracy.

VI. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Wejście w życie projektu ustawy nie wpłynie na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość.

VII. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Wejście w życie projektu ustawy nie wpłynie na sytuację i rozwój regionalny.

VIII. Źródła finansowania proponowanych regulacji, w szczególności w odniesieniu do budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Koszty generowane przez projektowaną ustawę finansowane będą z budżetu państwa w ramach wydatków z następujących części budżetowych: część 29 – obrona narodowa, część 37 – sprawiedliwość oraz część 42 – sprawy wewnętrzne.