

Warszawa, dnia 18 maja 2017 roku

BAS-WAL-716/17

Pan Poseł
Sławomir Piechota
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

Opinia prawna
dotycząca petycji obywatelskiej w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o
zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin

I. Treść i cel petycji

Petycja została wniesiona przez
. Przedmiotem petycji (dalej: „petycja”) jest żądanie podjęcia inicjatywy w sprawie zaniechania prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz i ich rodzin (druk sejmowy nr 1105).

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja będąca przedmiotem niniejszej opinii obejmuje żądanie zaniechania prac nad projektem ustawy. W związku z tym jako, że proces legislacyjny leży w gestii Sejmu, petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 oraz ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Petycja zawiera propozycję zaniechania prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin (druk sejmowy nr 1105). W petycji nie sformułowano żadnych propozycji zmian w obowiązującej ustawie ani w przedmiotowym projekcie zmiany ww. ustawy.

W petycji wskazano, że przesłanie projektu ustawy do Sejmu poprzedzone zostało przypadkami rażącego naruszenia prawa polegającymi na zlekceważeniu przepisów zawartych w Regulaminie Prac Rady Ministrów dotyczących postępowania z projektami dokumentów rządowych. Ponadto w petycji zgłoszono uwagi odnoszące się do treści projektu ustawy. Wskazano, że w ustawie nie zdefiniowano pojęcia „państwa totalitarnego” oraz jest ono używane świadomie, aby wzbudzić negatywne odczucia społeczne w stosunku do byłych żołnierzy oraz członków ich rodzin. Autorzy petycji wskazują, że zasady naliczania wysokości emerytur są jednakowe dla wszystkich żołnierzy, z wyjątkiem żołnierzy, którzy pełnili służbę bezpośrednio w jednostkach zwalczających terroryzm, służbę wywiadowczą za granicą oraz w oddziałach specjalnych, na froncie w czasie wojny lub w strefie działań wojennych. Ponadto zwracają oni uwagę, że zakres podmiotowy ustawy będzie obejmował również niektórych kombatanów, żołnierzy odznaczonych orderem za zasługi. W petycji wskazano, że w opinii jej autorów projekt ustawy przewiduje pozasądową niedopuszczalną zbiorową odpowiedzialność uprawnionych do świadczeń emerytalno – rentowych z systemu zaopatrzenia społecznego, która obejmuje nie tylko żołnierzy ale również członków ich rodzin.

Na wstępie należy zaznaczyć, że regulacje zawarte w projekcie będącym przedmiotem petycji są analogiczne do treści ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie 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 (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270).

Ustawodawca konstytucyjny w art. 67 Konstytucji RP przyznał ustawodawcy zwykłemu swobodę w kształtowaniu zasad zabezpieczenia społecznego¹. Art. 67 Konstytucji ze względu na sformułowanie „zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa” ma przede wszystkim znaczenie odsyłające. W Konstytucji wskazano jedynie podstawowe sytuacje, w których obywatelowi musi przysługiwać prawo do zabezpieczenia społecznego a ustalenie praw pozostałych pozostawiono ustawodawcy zwykłemu. W Konstytucji nie zróżnicowano technik realizacji zabezpieczenia tzn. nie dokonano rozróżnienia pomiędzy ubezpieczeniem społecznym, zaopatrzeniem społecznym (służby mundurowe) i pomocą społeczną. W związku z powyższym w gestii ustawodawcy zwykłego leży decyzja o objęciu określonych grup zawodowych systemem zabezpieczenia społecznego, w tym w szczególności czy ma to być system ubezpieczenia społecznego czy zaopatrzenia społecznego. W Konstytucji nie wskazano również szczegółowych rozwiązań co do rodzajów wypłacanych świadczeń oraz zasad ustalania ich wysokości w ramach każdego z ww. systemów. TK wskazał, że z art. 67 ust. 1 nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia (wyrok z 6 II 2002, SK 11/01). Swoboda ta nie powinna naruszać istoty prawa do zabezpieczenia społecznego (w tym przypadku świadczeń emerytalno – rentowych). W konsekwencji ustawodawca może różnicować zasady nabywania określonych uprawnień emerytalno – rentowych dla różnych kategorii uprawnionych. Ustawodawca decyduje o kształcie regulacji prawnej, w zakresie realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, mając na uwadze określone cele polityczne i gospodarcze. Dopuszczalne jest także zmniejszanie zakresu i wymiaru świadczeń, bo w warunkach recesji gospodarczej państwo może być zmuszone zmieniać obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych (wyrok z 22 X 2001, SK 16/01).

Projekt będący przedmiotem petycji ma na celu zmniejszenie świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego - wojskowych emerytur i wojskowych rent inwalidzkich wszystkim żołnierzom, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 sierpnia 1990 r. oraz rent rodzinnych pobieranych po takich żołnierzach, zgodnie z przyjętymi założeniami. W opinii projektodawcy przywileje emerytalne związane z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL nie

¹ Wyr. TK z 29 maja 2012 r., sygn.. SK 17/09, OTK – A2012/5/53.

zasługują na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. Należy wskazać, że te same zasady zostały zastosowane w stosunku do 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 projekcie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawarto enumeratywny katalog jednostek, instytucji i formacji, które zakwalifikowano jako służbę na rzecz totalitarnego państwa. Projekt ustawy przewiduje, że w celu ustalenia wysokości emerytury wojskowy organ emerytalny występuje do Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z wnioskiem o sporządzenie informacji o przebiegu służby wskazanych żołnierzy na rzecz totalitarnego państwa. Informacja o przebiegu służby, o której mowa w ust. 1, zawiera m.in. informację, czy z dokumentów zgromadzonych w archiwach Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wynika, że żołnierz w tym okresie, bez wiedzy przełożonych, podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Emerytura lub renta nie zostaje obniżona, jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach, udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Powyższe oznacza, że w projekcie ustawy przewidziano mechanizm indywidualnej weryfikacji wysokości emerytury na podstawie informacji o przebiegu służby.

V. Wnioski

Ze względu na to, że regulacje zawarte w projekcie będącym przedmiotem petycji są analogiczne do treści ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie 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, należy uznać, że intencją ustawodawcy jest objęcie jednolitymi zasadami ustalania

wysokości świadczeń zarówno ww. funkcjonariuszy, jak i żołnierzy zawodowych pełniących służbę w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 sierpnia 1990 r.

Zgodnie z art. 67 Konstytucji RP ustawodawca konstytucyjny przyznaje ustawodawcy zwykłemu swobodę regulacyjną kształtowania instrumentów zabezpieczenia społecznego oraz rodzaju i wysokości świadczeń. W związku z powyższym to ustawodawca decyduje o kształcie regulacji prawnej, w zakresie realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, mając na uwadze określone cele polityczne i gospodarcze.

Zasady postępowania w sprawach petycji zostały uregulowane w Regulaminie Sejmu. Art. 126c ww. regulaminu określa m.in. sposoby załatwienia petycji, którymi są:

- 1) wniesienie przez Komisję projektu ustawy lub uchwały,
- 2) wniesienie przez Komisję poprawki lub wniosku do projektu ustawy lub uchwały w czasie jego rozpatrywania przez inną komisję sejmową lub w czasie jego drugiego czytania,
- 3) przedstawienie przez Komisję innej komisji sejmowej opinii w sprawie rozpatrywanego przez nią projektu ustawy lub uchwały,
- 4) wystąpienie przez Komisję z wnioskiem, o którym mowa w art. 162a ust. 1,
- 5) nieuwzględnienie przez Komisję żądania będącego przedmiotem petycji.

Z powyższej regulacji wynika, że nie przewidziano jako sposobu załatwienia petycji przez Komisję do Spraw Petycji zaniechania prac nad projektem ustawy.

Przedmiot i treść petycji oraz załączonej do niej propozycji regulacji nie uzasadniają przedłużenia terminu jej rozpatrzenia określonego w art. 10 ust. 1 ustawy o petycjach.

Autor:

dr hab. Magdalena Szczepańska
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Przemysław Sobolewski