

Warszawa, 5 kwietnia 2018 r.

**Ocena skutków regulacji zawartych w rządowym projekcie ustawy o zmianie  
ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin  
(druk sejmowy nr 1105)**

**I. Tezy**

1. Projekt ustawy dotyczy obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych dla żołnierzy zawodowych i ich rodzin, którzy pełnili służbę w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 sierpnia 1990 r. w określonych jednostkach podlegających Ministerstwu Obrony Narodowej, związanych z aparatem bezpieczeństwa PRL. Projektodawca precyzyjnie określił, że liczba osób których dotyczy projekt wyniesie 12 000. Należy stwierdzić, że projekt pośrednio będzie dotyczył również członków rodzin tych osób, których liczbę jednak trudno określić.
2. Projektodawca słusznie zwraca uwagę na problem sprawiedliwości społecznej w zakresie odpowiedzialności za okres PRL. Celowość wprowadzenia regulacji w zaproponowanym kształcie budzi jednak wątpliwości.
3. Zaproponowane w projekcie ustawy środki budzą wątpliwości. Szczególnie, że obecnie obowiązujące przepisy pozwalają na pozbawianie żołnierzy praw do świadczeń.
4. Ocena potencjalnych kosztów i korzyści proponowanych rozwiązań wskazuje na pewne korzyści dla sektora finansów publicznych, przy istotnych negatywnych kosztach społecznych, politycznych, prawnych i administracyjnych.
5. Należy zwrócić uwagę na wątpliwości co do zgodności projektowanych rozwiązań z obowiązującymi normami prawnymi, formułowane przez instytucje i ekspertów.
6. Projekt ustawy spotkał się z negatywnymi reakcjami części opinii publicznej.

## **II. Zakres przedmiotowy ustawy**

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin dokonuje zmian w ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin<sup>1</sup>.

Przedstawiona propozycja zmiany ustawy zakłada zmiany wysokości świadczeń emerytalno-rentowych dla żołnierzy i ich rodzin, którzy w określonym czasie, pełnili służbę we wskazanych przez projektodawcę wojskowych instytucjach i formacjach.

W związku z tym należy stwierdzić, że zakres przedmiotowy projektu dotyczy obszaru finansów publicznych i spraw społecznych.

Projektodawca zaproponował, aby ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.

## **III. Podmioty, na które oddziałuje akt**

Przedstawiona propozycja zmiany ustawy dotyczy żołnierzy i ich rodzin, którzy w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 sierpnia 1990 r. pełnili służbę we wskazanych przez projektodawcę wojskowych instytucjach i formacjach – jednostkach organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej (MON), związanych z tzw. aparatem bezpieczeństwa PRL oraz Wojskowej Radzie Ocalenia Narodowego.

Projektodawca wskazuje, że zmiana swoim zasięgiem obejmie bezpośrednio 12 000 osób, w tym: 8047 osób pobierających wojskowe emerytury, 1020 osób pobierających wojskowe renty inwalidzkie oraz 2933 osoby pobierające renty rodzinne. Proponowane zmiany w sposób pośredni dotkną również członków rodzin osób pobierających świadczenia, których liczbę jednak trudno określić.

Zgodnie z dokumentem pt. „Informacja o projekcie budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej na rok 2018” przewiduje się, że liczba świadczeniobiorców (osób uprawnionych do wojskowego zaopatrzenia emerytalnego) osiągnie w 2018 r. średnioroczny poziom 162 856 (średniomiesięczna wysokość świadczenia w zakresie emerytur i rent ma wynieść ok. 3.378 zł brutto). Projektowana zmiana swoim zasięgiem obejmie więc 7,3% uprawionych do wojskowych świadczeń emerytalno-rentowych.

Należy stwierdzić, że precyzyjne określenie liczby adresatów proponowanej zmiany, w świetle brzmienia zaproponowanych przepisów jest zastanawiające.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1037 z późn. zm.

#### **IV. Celowość wprowadzenia aktu**

Projektodawca słusznie zwraca uwagę na problem sprawiedliwości społecznej w zakresie odpowiedzialności za okres PRL. Wskazany przez projektodawcę w uzasadnieniu cel nie jest jednak ani konkretny, ani mierzalny<sup>2</sup>. Nie określono również sposobu mierzenia efektów osiągnięcia celu, a projektowane rozwiązania budzą wątpliwości.

W ocenie projektodawców, obniżenie współczynnika procentowego podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby wojskowej w latach 1944-1990, w określonych jednostkach organizacyjnych MON (z 2,6% do 0,5%) oraz obniżenie współczynnika procentowego podstawy wymiaru wojskowej renty inwalidzkiej o 2% za każdy rok takiej służby, ma być sposobem na usunięcie niesprawiedliwości społecznej.

Należy stwierdzić, że funkcją systemów zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy i ich rodzin jest, co do zasady, zaopatrzenie emerytalne żołnierzy z tytułu wysługi lat lub w razie całkowitej niezdolności do służby, a członkom ich rodzin w razie śmierci żywiciela. Zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązania sprawiają, że system zaopatrzenia emerytalnego w rękach władzy ustawodawczej, staje się narzędziem represji w imię sprawiedliwości, wymierzanych poza władzę sądowniczą, co budzi wątpliwości.

W efekcie przyjęcia proponowanego rozwiązania należy spodziewać się znaczącego obniżenia dotychczas wypłacanych świadczeń, dla których wyznaczono tzw. kwoty maksymalne<sup>3</sup>. Zarazem adresatami proponowanych zmian, są osoby niezdolne do pracy, pozostające w szczególnej sytuacji życiowej, które zaspokajają swoje potrzeby życiowe, co do zasady wyłącznie ze środków otrzymywanych w ramach świadczeń emerytalno-rentowych. W projekcie brakuje analizy, czy świadczenia w nowej

---

<sup>2</sup> W przedstawionym uzasadnieniu, projektodawca wskazuje, że „Proponowana nowelizacja ma na celu wprowadzenie kolejnych zmian zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 sierpnia 1990 r. i w Wojskowej Radzie Ocalenia Narodowego”. Ustawodawca wyraża pogląd, że „przywileje emerytalne związane z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL nie zasługują na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej”. Co więcej projektodawca stwierdza, że przyjęte do tej pory rozwiązania nie przyniosły oczekiwanego efektu.

<sup>3</sup> Według projektu obniżone świadczenie nie będzie mogło przekraczać „kwot maksymalnych” stanowiących odpowiednio przeciętną wysokość emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy z FUS wypłacanej przez ZUS w czasie tworzenia projektowanej ustawy (według wstępnych danych w czerwcu 2016 r. wysokość przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS wynosiła ok. 2053 zł, wysokość przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy ok. 1543 zł, natomiast wysokość renty rodzinnej ok. 1725 zł).

wysokości, będą wystarczające do zaspokojenia podstawowych potrzeb tych osób (związanych m.in. stanem zdrowia i zobowiązaniami finansowymi), a więc czy nie będą stanowiły nadmiernego obciążenia, czy wręcz nie pozbawią tych osób środków do życia.

Wątpliwości budzi przyjęcie założenia, że służba w określonej jednostce zostaje pozasądowo uznana, jako samodzielne i wyłączone kryterium różnicowania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych. Wątpliwości może budzić jednakowe pozasądowe sankcjonowanie wszystkich uprawnionych, z racji miejsca pracy, bez związku z indywidualną oceną, tj. bez względu na np. okres służby, rzeczywiste działanie, czy też późniejsze zasługi. Wątpliwości budzi również traktowanie okresu indywidualnej pracy, niezależnie od jej charakteru i zajmowanego stanowiska, jak i okresu, w latach 1944-1990 w ustawowo wskazanych instytucjach, gorzej od okresu nieskładkowego w systemie FUS (dla okresów nieskładkowych współczynnik procentowy podstawy wymiaru emerytury za każdy rok wynosi 0,7%).

#### **V. Planowane środki (narzędzia i działania) realizacji celów**

Należy stwierdzić, że nie sposób ocenić, czy środek w postaci znaczącego obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych dla określonych osób, jest wystarczający do celu, jaki postawił sobie ustawodawca.

Należy zwrócić uwagę, że w przypadku żołnierzy istnieje obecnie prawna możliwość pozbawienia ich prawa do świadczeń. Zgodnie z art. 10 ustawy<sup>4</sup>, prawo do zaopatrzenia emerytalnego nie przysługuje żołnierzowi, który został skazany prawomocnym wyrokiem sądu na karę dodatkową pozbawienia praw publicznych lub na karę degradacji za przestępstwo, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby.

#### **VI. Ocena kosztów i korzyści**

Według projektodawcy wprowadzenie proponowanych rozwiązań doprowadzi do obniżenia ponad 8 tys. emerytur wojskowych, ponad 1 tys. wojskowych rent inwalidzkich oraz ok. 3 tys. wojskowych rent rodzinnych. W efekcie ma to przynieść oszczędności dla finansów publicznych w kwocie 193,37 mln zł na świadczenia emerytalne i rentowe z systemu zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych.

---

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. poz. 1037 z późn. zm.).

Realne oszczędności będą jednak mniejsze. Projektodawca spodziewa się mniejszych wpływów z tytułu składek na ubezpieczenia zdrowotne (17,29 mln zł) oraz mniejszych wpływów podatkowych (19,69 mln zł). Dodatkowo należy spodziewać się istotnych kosztów administracyjnych związane z wprowadzeniem proponowanej zmiany.

Krytyczne uwagi do projektu zgłosił Sąd Najwyższy<sup>5,6</sup> oraz eksperci<sup>7</sup>. Kontrowersje dotyczące zaproponowanych rozwiązań prawnych i wątpliwości co do ich zgodności z innymi normami, mogą prowadzić do wzrostu innych kosztów administracyjnych, w tym kosztów postępowań sądowych. Wątpliwości prawne mogłyby również w negatywny sposób oddziaływać na wizerunek Polski na arenie międzynarodowej.

Odbiór społeczny proponowanej regulacji byłby prawdopodobnie bardzo zróżnicowany. Przykład tzw. ustawy dezubekizacyjnej, czyli obniżenia świadczeń emerytalnych funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa, niebędących żołnierzami, który spotkał się z pozytywną oceną zaledwie 1% respondentów CBOS<sup>8</sup>, sugeruje, że proponowane w projekcie ustawy rozwiązanie może być postrzegane negatywnie. Podobnie można się spodziewać negatywnej reakcji części sceny politycznej<sup>9</sup>, a także części mediów. W warstwie politycznej nie jest również możliwe do przewidzenia stanowisko Prezydenta RP, będącego Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP, zwłaszcza w kontekście ogłoszonego weta w sprawie tzw. ustawy degradacyjnej<sup>10</sup>.

Wprowadzenie proponowanych rozwiązań mogłoby być postrzegane również jako naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa, a także mieć negatywny wpływ na wizerunek zawodowej służby wojskowej, jako służby państwu, niezależnej od polityki.

---

<sup>5</sup> BSA 111-021-548/16.

<sup>6</sup> Uwagi Sądu Najwyższego do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, ABW, AW, SKW, SWW, CBA, SG, BOR, PSP i SW oraz ich rodzin, BSA 111-021-525/16.

<sup>7</sup> Biuro Analiz Sejmowych, Opinia zlecona w przedmiocie: oceny zgodności z konstytucją przepisów rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (druk nr 1105), prof. dr hab. Marek Chmaj.

<sup>8</sup> Bilans dokonań rządu po dwóch latach jego działalności, komunikat z badań CBOS, Nr 145/2017, s. 3, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K\\_145\\_17.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_145_17.PDF) [dostęp 4 kwietnia 2018 r.].

<sup>9</sup> List sześciu byłych ministrów obrony do marszałka Sejmu Marka Kuchcińskiego, <https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1701889,Ciecica-emerytur-wojskowych-sluzacych-w-PRL-MON-wyjasnia> [dostęp 4 kwietnia 2018 r.].

<sup>10</sup> <http://www.rp.pl/Polityka/304039900-Ustawa-degradacyjna-PiS-pod-sciana-prezydenta.html> [dostęp 4 kwietnia 2018 r.].

## **VII. Podsumowanie – ogólna ocena projektu**

Projektodawca słusznie zwraca uwagę na problem sprawiedliwości społecznej w zakresie odpowiedzialności za okres PRL. Niemniej zaproponowane rozwiązanie, tj. wprowadzenie odpowiedzialności dla wszystkich żołnierzy służących, wyłącznie ze względu na służbę w zdefiniowanych przez projektodawcę przedziale czasu i jednostkach organizacyjnych MON, niezależnie od indywidualnej oceny postępowania, a także np. stażu pracy, stanowiska, funkcji i faktycznej działalności, budzi poważne wątpliwości.

Brak powiązania proponowanych sankcji z indywidualną oceną odpowiedzialności prawnej konkretnych osób, i dokonywanie oceny przez władzę ustawodawczą, a nie przez władzę sądowniczą, mogłoby spowodować znaczące skutki negatywne. Wprowadzenie zmian w proponowanym kształcie mogłoby doprowadzić do szeregu negatywnych konsekwencji zarówno w obszarze społecznym, politycznym, finansowym i prawnym, nie tylko na arenie krajowej, ale również międzynarodowej.

Autor:

**Wojciech Zgliczyński**

specjalista ds. społecznych

w Biurze Analiz Sejmowych