



Warszawa, dnia 16 września 2021 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI

PREZES

Krzysztof Szczucki

RCL.DPP.550.8/2021

Dot.: DP-WLM-0231-77/2020/MZ

Pan

Maciej Wąsik

Sekretarz Stanu

**w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 6 września 2021 r., przy którym przekazano do uzgodnień nowy tekst *projektu 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw*, Rządowe Centrum Legislacji przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

1. Podtrzymuje się, zgłoszoną w piśmie z dnia 23 lipca 2021 r., konieczność szerszego uzasadnienia przyjętych w projekcie rozwiązań. Nie zostały bowiem przedstawione wyjaśnienia, w tym argumenty prawne, dotyczące objęcia nową regulacją funkcjonariuszy, którzy zostali przyjęci do służby jedynie w okresie przed dniem 1 października 2003 r. (uwaga nr 2 pisma). Brak jest również wyjaśnień dotyczących wprowadzenia dla tej grupy funkcjonariuszy innych zasad obliczenia emerytury policyjnej, niż dla funkcjonariuszy otrzymujących emeryturę na podstawie art. 15 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2020 r. poz. 723 i 2320) (uwaga nr 3 pisma), zwanej dalej „ustawą zaopatrzeniową funkcjonariuszy”. Nie zostały także przedstawione wyjaśnienia dotyczące przepisów przejściowych w zakresie uwzględnienia funkcjonariuszy, którzy zostali zwolnieni ze służb już nieistniejących (np. Biuro Ochrony Rządu) (uwaga nr 4 pisma). Brak wskazania *ratio legis* tych przepisów w uzasadnieniu może powodować wątpliwości konstytucyjne w kontekście zasady równości, co zostało podniesione w piśmie z dnia 23 lipca 2021 r.

2. Szerszego wyjaśnienia wymaga zmiana wprowadzona w art. 1 pkt 1 projektu ustawy polegająca na skreśleniu zastrzeżenia w art. 5 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Zgodnie z informacją zawartą w uzasadnieniu jest to związane z uzupełnieniem projektu „o regulacje dotyczące możliwości waloryzacji wysokości podstawy wymiaru emerytur dla funkcjonariuszy Służby Celnej, Służby Celno-Skarbowej i Straży Marszałkowskiej w okresie pomiędzy zwolnieniem ze służby funkcjonariusza, a ustaleniem prawa do emerytur”. W uzasadnieniu należy wskazać, które przepisy w projekcie stanowią owo „uzupełnienie projektu”, a także – jakie wątpliwości budzi brak „podstawy prawnej do waloryzacji emerytur”, o którym również jest mowa w uzasadnieniu. Należy przy tym zauważyć, że w analogicznych przepisach regulujących zaopatrzenie emerytalne żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin takie zastrzeżenie pozostawiono. Niezależnie od oceny prawidłowości wprowadzania zastrzeżeń wewnątrz artykułu, mając jednak na względzie, że przepis ten obowiązuje od 2003 r. i mimo zmian dotyczących poszerzenia zakresu podmiotowego ustawy o nowe służby nie był nowelizowany, kwestia ta wymaga szerszego wyjaśnienia.
3. Ponownie rozważyć należy przyjętą technikę nowelizacji art. 32a ustawy zaopatrzeniowej funkcjonariuszy, polegającą na nowelizacji przepisów zmieniających ustawę z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2320 oraz z 2021 r. poz. 72, 802 i 1163). Taka technika jest niezgodna z § 91 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, gdyż nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę. Istnieje, zgodnie z § 91 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej, taka możliwość w szczególnie uzasadnionych przypadkach dla uniknięcia luki w prawie, jednak taką nowelizację wprowadza się w życie z dniem wejścia w życie tych przepisów zmieniających. Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, w zakresie zmiany art. 32a ustawy zaopatrzeniowej funkcjonariuszy wchodzi w życie z

dniem 5 października 2021 r., zatem nie ma możliwości dokonania takiej zmiany, nawet, gdyby zachodziły przesłanki wynikające z § 91 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej. Proponuje się dokonanie zmiany tego przepisu wprost w art. 1 projektowanej ustawy, w szczególności z możliwością zastosowania przepisu § 87 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej.

4. W odniesieniu do przepisów art. 6 ust. 1 i 2 oraz art. 7 ust. 1 i 2 projektu ustawy, które zawierają regulacje intertemporalne, proponuje się uzasadnienie przyjętego terminu na złożenie wniosku o przeliczenie świadczenia w sposób określony w art. 15aa odpowiednio ustawy o zaopatrzeniu funkcjonariuszy albo ustawy o zapatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, a tym samym objęcie nowymi zasadami ustalania wysokości świadczeń osób, które w dniu wejścia w życie ustawy mają ustalone prawo do emerytury lub renty.
5. Kwestią natury legislacyjnej jest redakcja tytułu projektowanej ustawy, a w konsekwencji - kolejność ustaw zmienianych projektowaną ustawą. Zgodnie z przepisem § 96 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej jeżeli zmienia się jednocześnie kilka ustaw - wymienia się tytuł każdej zmienianej ustawy. Jednak § 96 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej dopuszcza możliwość innej redakcji tytułu, gdyby wymienienie w tytule ustawy nowelizującej tytułów wszystkich zmienianych ustaw powodowałoby, że tytuł ustawy nowelizującej byłby rażąco długi. Wówczas można wyjątkowo sformułować go albo przy użyciu zwrotu: „ustawa o zmianie ustaw...” i ogólnie podać ich wspólny przedmiot albo „ustawa o zmianie ustawy... (tytuł ustawy) oraz niektórych innych ustaw”, wymieniając tylko tytuł podstawowej. Należy jednak podkreślić, w przypadku projektowanej ustawy mamy do czynienia *de facto* z dwoma „podstawowymi ustawami”, gdyż zarówno ustawa zaopatrzeniowa funkcjonariuszy, jak i ustawa regulująca zaopatrzenie emerytalne żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, mają charakter równorzędny, a pozostałe dwie ustawy – charakter wynikowy. Zatem tytuł projektowanej ustawy należałoby sformułować albo na wzór ustawy z dnia 1 grudnia 2016 r. *o zmianie niektórych ustaw w zakresie bezpieczeństwa i higieny służby* (Dz.U. poz. 1955), albo ustawy dokonującej zmian w zasadach przyznawania emerytur osobom przyjętym do służby po dniu 31 grudnia 2012 r. – ustawa 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. poz. 664). Konsekwencją przyjęcia założenia, że zmiana ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin nie jest jedynie zmianą wynikową, a równorzędną ze zmianą ustawy zaopatrzeniowej funkcjonariuszy, powinna być zmiana kolejności ustaw nowelizujących, z uwzględnieniem zasady chronologii ich uchwalenia i ogłoszenia.

Z wyrazami szacunku,

Krzysztof Szczucki
Prezes
Rządowego Centrum Legislacji

/-podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym przy pomocy ważnego
kwalifikowanego certyfikatu/

Sprawę prowadzi Magdalena Plachimowicz