



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPL.140.71.2017.ML

Warszawa, 13 listopada 2017 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów **stanowisko** wobec
obywatelskiego projektu ustawy:

- **o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1534).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku

(-) Beata Szydło

Stanowisko Rady Ministrów

wobec obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1534)

I. Proponowane rozwiązania.

Przedstawiony, przy druku sejmowym nr 1534, obywatelski projekt *ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw* zawiera propozycję wprowadzenia dodatku do emerytury dla osób zasłużonych w działalności ochotniczej straży pożarnej.

Projekt ustawy przewiduje przyznanie dodatku do emerytury osobom, które co najmniej przez 10 lat były członkami ochotniczej straży pożarnej. Dodatek przysługiwałby w wysokości 20 zł za każdy udokumentowany rok, podczas którego ubezpieczony brał bezpośredni udział w działaniach ratowniczych. Spełnienie przez członka ochotniczej straży pożarnej wskazanych wymogów potwierdzałby, przez wydanie stosownego zaświadczenia, wójt gminy (burmistrz, prezydent miasta) właściwy dla siedziby ochotniczej straży pożarnej, której ubezpieczony był członkiem.

Projekt ustawy przewiduje ponadto upoważnienie ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do wydania aktów wykonawczych, w których określone zostaną formularze informacji składanej przez ubezpieczonego o przysługującym mu dodatku do emerytury oraz równoważne członkostwu w ochotniczej straży pożarnej okresy członkostwa w jednostkach spełniających analogiczne funkcje do funkcji ochotniczych straży pożarnych, działających na terenie innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, a także sposób dokumentowania tych okresów.

W uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślono zaangażowanie członków ochotniczych straży pożarnych w działalność swoich jednostek, jak również zwrócono uwagę na aktywną rolę, jaką pełnią w życiu kulturalnym społeczności, w których funkcjonują. Wskazano, że przyznanie członkom ochotniczej straży pożarnej dodatku do emerytury jest istotne ze względów społecznych i stanowiłoby wyraz doceniania i uznania ich trudu ze strony władz państwowych.

Projekt ustawy określa termin wejścia w życie na dzień 1 stycznia 2018 r.

II. Opinia o projekcie ustawy.

Należy zgodzić się z projektodawcą, iż ochotnicze straże pożarne stanowią ważne ogniwo w systemie zapewnienia społeczeństwu ochrony przeciwpożarowej. Bez wątpienia szczególne poświęcenie i zaangażowanie osób włączających się w działalność ochotniczych straży pożarnych powinno zostać zauważone ze strony władz państwowych, w tym również w wymiarze finansowym. Sposób realizacji powyższego postulatu wymaga jednak pogłębionej analizy.

Na wstępie należy zaznaczyć, że projekt ustawy procedowany jest przez Sejm RP równolegle z poselskim projektem *ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 852), który wpłynął do Sejmu w dniu 6 września 2016 r. Projekt ten również zawiera propozycję przyznania członkom ochotniczej straży pożarnej dodatku do emerytury i jest, z niewielkimi różnicami w zakresie redakcji projektu, tożsamy z opiniowanym projektem obywatelskim. Uregulowania proponowane w tym projekcie stanowiły przedmiot analiz Rady Ministrów, która w dniu 31 stycznia 2017 r. wyraziła negatywne stanowisko względem tego projektu.

Mając na uwadze zbieżność obu projektów, zastrzeżenia poczynione przez Radę Ministrów względem poselskiego projektu *ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 852) należy zasadniczo podtrzymać przy ocenie projektu obywatelskiego, z uwzględnieniem istniejących między nimi rozbieżności, o których mowa w dalszej części stanowiska.

Przystępując do analizy przedmiotowego projektu, zakładającego przyznanie członkom ochotniczej straży pożarnej dodatku do emerytury, Rada Ministrów wskazuje, że obowiązujące przepisy już obecnie przyznają członkom ochotniczej straży pożarnej określone uprawnienia. Zgodnie z art. 28 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o *ochronie przeciwpożarowej* (Dz. U. z 2017 r. poz. 736, z późn. zm.), członek ochotniczej straży pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę, otrzymuje ekwiwalent pieniężny. Wysokość ekwiwalentu ustala rada gminy w drodze uchwały. Maksymalna wysokość ekwiwalentu nie może przekraczać 1/175 przeciętnego wynagrodzenia, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o *emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383, z późn. zm.) przed dniem ustalenia ekwiwalentu, za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym. Ekwiwalent jest wypłacany z budżetu gminy.

Ekwiwalent nie przysługuje członkowi ochotniczej straży pożarnej za czas nieobecności w pracy, za który zachował wynagrodzenie.

Ponadto w art. 26 ust. 1, art. 26a, art. 27a oraz art. 28 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej przewiduje się odpowiednio także dodatkowe uprawnienia dla członków ochotniczych straży pożarnych, w szczególności:

- 1) jednorazowe odszkodowanie w razie doznania stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu,
- 2) rentę z tytułu całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy,
- 3) odszkodowanie z tytułu szkody w mieniu

– w przypadku, gdy członek ochotniczej straży pożarnej w związku z udziałem w działaniach ratowniczych lub ćwiczeniach doznał uszczerbku na zdrowiu lub poniósł szkodę w mieniu;

- 4) rekompensatę pieniężną za każdy dzień niezdolności do pracy w wysokości 1/30 minimalnego wynagrodzenia za pracę, przyznawaną członkowi ochotniczej straży pożarnej, który w związku z udziałem w działaniach ratowniczych lub ćwiczeniach doznał uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku, za czas niezdolności do pracy, za który nie zachował prawa do wynagrodzenia albo nie otrzymał zasiłku chorobowego albo świadczenia rehabilitacyjnego na podstawie odrębnych przepisów;
- 5) prawo do odzieży specjalnej i ekwipunku osobistego;
- 6) prawo do okresowych bezpłatnych badań lekarskich.

Z powyższego wynika zatem, że w obecnym stanie prawnym członkowie ochotniczych straży pożarnych otrzymują określone świadczenia, także w wymiarze finansowym. Niemniej projektodawcy proponują rozszerzenie zakresu tego wsparcia o rozwiązania z obszaru emerytalnego. W ocenie Rady Ministrów projektowana ustawa nie może zyskać poparcia w tym zakresie przede wszystkim ze względów systemowych.

Należy zauważyć, że system ubezpieczeń społecznych opiera się na zasadzie ekwiwalentności odprowadzonych składek i należnego świadczenia. Świadczenia wypłacane z systemu powszechnego mają charakter indywidualny, a ich wysokość jest ustalana na podstawie wkładu wniesionego w postaci składek. Im bardziej ubezpieczony partycypował w tworzeniu dochodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w tym większym stopniu ma on prawo z nich korzystać w postaci emerytury lub renty. Przyznanie dodatkowego świadczenia do emerytury, które nie wynika z wniesionego przez ubezpieczonego wkładu w postaci opłacenia składki ubezpieczeniowej, nie znajduje zatem uzasadnienia w konstrukcji systemu ubezpieczeń społecznych.

Mając na uwadze powyższe należy zauważyć, że funkcjonujące w przeszłości w powszechnym systemie emerytalnym tzw. dodatki branżowe do emerytur i rent z tytułu wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze były przyznawane do dnia 15 listopada 1991 r. Zniesienie prawa do tych dodatków wiązało się ze stopniowym przywracaniem systemowi emerytalnemu jego ubezpieczeniowego charakteru, o którym ostatecznie przesądziła reforma systemu ubezpieczeń społecznych przeprowadzona w 1999 r. W nowym systemie emerytalnym, określonym przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, źródłem finansowania świadczeń emerytalno-rentowych jest fundusz tworzony ze składek pracowników i pracodawców. Z systemu tego usunięto większość elementów nieubezpieczeniowych i socjalnych, tak aby powiązać wysokość przyszłego świadczenia z sumą składek odprowadzanych od przychodów ubezpieczonego w całym okresie jego aktywności zawodowej.

Obecnie na gruncie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wypłacane są jedynie dwa rodzaje dodatków – dodatek pielęgnacyjny (przyznawany osobie, która została uznana za całkowicie niezdolną do pracy oraz do samodzielnej egzystencji albo ukończyła 75 lat życia) oraz dodatek dla sierot zupełnych (przysługujący do renty rodzinnej, do której uprawniona jest sierota zupełna). Oba wskazane dodatki są świadczeniami o charakterze ubezpieczeniowym, związanymi z ryzykami ubezpieczeniowymi w postaci niezdolności do pracy i samodzielnej egzystencji oraz utraty żywiciela. Wypłata tych dodatków ma miejsce w sytuacji spełnienia się wskazanych ryzyk oraz wiąże się z obowiązkiem opłacania składki ubezpieczeniowej.

Należy zauważyć, że branie udziału w działaniach ratowniczych prowadzonych przez ochotniczą straż pożarną nie mieści się w przewidzianych przez system ubezpieczeń społecznych kategoriach ryzyk ubezpieczeniowych, które obejmują przede wszystkim utratę możliwości osiągnięcia dochodów z pracy wskutek starości lub niezdolności do pracy spowodowanej stanem zdrowia.

Powyższe uregulowania wskazują, że w systemie emerytalnym brak jest miejsca dla preferencji w wysokości świadczeń dla wybranych grup ubezpieczonych, a przyznanie nowych dodatków do emerytury doprowadziłby do naruszenia reguły nietworzenia nowych uprawnień nieznajdujących pokrycia w składce na ubezpieczenie emerytalne. Przyjęcie koncepcji świadczenia pieniężnego dla członków ochotniczej straży pożarnej w postaci dodatku do emerytury wymagałoby co najmniej rozważenia objęcia składką na ubezpieczenia emerytalne i rentowe obecnych form rekompensaty finansowej przyznawanej tym osobom, czyli przede wszystkim ekwiwalentu pieniężnego.

Ponadto w ocenie Rady Ministrów przedmiotowy projekt zmierza do przyznania członkom ochotniczej straży pożarnej nieuzasadnionych przywilejów, z których osoby podejmujące inne aktywności o charakterze prospołecznym nie korzystają. W Polsce funkcjonuje szereg różnych organizacji ratowniczych o charakterze społecznym, z których większość, co do zasady, prowadzi działalność w formie stowarzyszeń. Organizacje te zrzeszają swoich członków na zasadzie dobrowolności w celu realizacji określonych zadań na rzecz społeczeństwa. Przyznanie specjalnych dodatków do emerytury z tytułu podejmowanego dobrowolnie członkostwa w jednostkach ochotniczej straży pożarnej mogłoby spowodować zgłaszanie roszczeń o przyznanie podobnych uprawnień innym grupom osób, zaangażowanym w działalność społeczną w obszarach innych niż ochrona przeciwpożarowa. Z pewnością także za niewystarczający argument dla przyznania członkom ochotniczej straży pożarnej dodatku do emerytury należy uznać ich zaangażowanie w życie kulturalne lokalnych społeczności.

Zdaniem Rady Ministrów za odrzuceniem propozycji przyznania członkom ochotniczych straży pożarnych dodatków emerytalnych przemawiają także inne elementy projektu ustawy, co do których należy przedstawić poniższe zastrzeżenia.

Po pierwsze, sformułowanie „dodatek do emerytury” oznacza, że członkowie ochotniczej straży pożarnej, którzy nie posiadają prawa do emerytury albo jej nie pobierają (przykładowo ze względu na kontynuację pracy zawodowej po osiągnięciu wieku emerytalnego lub posiadanie prawa do innego typu świadczenia, np. renty rodzinnej), nie będą mogli nabyć prawa do przedmiotowego dodatku – nawet w sytuacji, gdy będą w stanie wykazać 10-letni okres bycia członkiem ochotniczej straży pożarnej. W uzasadnieniu do projektu ustawy nie wskazano, jakie przesłanki były podstawą ustalenia takiego zakresu podmiotowego uprawnionych do dodatku w ramach ogółu członków ochotniczej straży pożarnej.

Po drugie, przyjęcie kwoty dodatku w wysokości 20 zł miesięcznie za okres wynoszący co najmniej 10 udokumentowanych lat, w których ubezpieczony brał bezpośredni udział w działaniach ratowniczych, oznaczać będzie, że każdej osobie uprawnionej dodatek winien przysługiwać co najmniej w kwocie 200 zł. Zaś legitymowanie się ponad 10-letnim okresem udziału w działaniach ratowniczych oznaczać będzie proporcjonalny wzrost przysługującego dodatku o 20 zł za każdy dodatkowy rok tej działalności, co w znacznym stopniu utrudnia oszacowanie kosztów przyznania członkom ochotniczej straży pożarnej wskazanego uprawnienia. Ponadto w projektowanych przepisach brak jest informacji o ewentualnych zasadach waloryzacji tego dodatku.

Odnosząc się do wysokości projektowanego dodatku, należy także przeanalizować kwestie źródeł jego finansowania. W opinii Rady Ministrów zastrzeżenia budzi sposób oszacowania przez projektodawców liczby osób potencjalnie uprawnionych do dodatku.

Przedstawiona symulacja skutków finansowych wejścia w życie projektowanych przepisów oparta została jedynie na aktualnej liczbie członków ochotniczej straży pożarnej, którzy osiągnęli wiek emerytalny lub osiągną ten wiek w kolejnych latach. W kalkulacji oszacowano aktualną liczbę członków ochotniczej straży pożarnej w wieku ponad 65 lat na 10 tysięcy osób, przyjmując że wszyscy członkowie posiadają uprawnienia emerytalne, a zatem wszystkim przysługiwać będzie dodatek do emerytury. Założono przy tym, że grupa ta będzie się zwiększać stopniowo o ok. 1 tysiąc uprawnionych rocznie. Symulacja ta nie uwzględnia jednak faktu, że adresatem projektowanych regulacji mogą być nie tylko obecni członkowie ochotniczych straży pożarnych, którzy w przyszłości przejdą na emeryturę, ale – jak wnioskować można z proponowanych przepisów – wszyscy, którzy w przeszłości byli członkami ochotniczej straży pożarnej, a obecnie pobierają emerytury w systemie powszechnym i rolniczym. W tym kontekście wątpliwości może budzić także fakt, że projektowane rozwiązania nie przewidują przyznania dodatku do emerytury w przypadku osób, które są uprawnione do świadczeń emerytalnych z systemów zaopatrzeniowych.

Należy przy tym wskazać, że projekt ustawy przewiduje możliwość występowania o dodatek do emerytury przez osoby posiadające równoważne członkostwo w ochotniczej straży pożarnej okresy członkostwa w jednostkach spełniających analogiczne funkcje do funkcji ochotniczych straży pożarnych, działających na terenie innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Mając na uwadze fakt, że okresy członkostwa w jednostkach spełniających funkcje analogiczne do funkcji ochotniczej straży pożarnej mają stanowić podstawę do nabycia uprawnień do dodatku do emerytury, zauważyć należy, że uprawnienie to powinno przysługiwać także osobom legitymującym się równoważnym członkostwem uzyskanym w krajach będących państwami członkowskimi Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, czyli Norwegii, Islandii i Lichtensteinie oraz Konfederacji Szwajcarskiej.

W kwestii wysokości dodatku w wyliczeniach przyjęto, że każdemu uprawnionemu będzie przysługiwał dodatek w kwocie 200 zł miesięcznie, co daje rocznie koszt na jedną osobę w wysokości 2400 zł. W założeniach pomięto jednak fakt zwiększania kwoty dodatku dla członków ochotniczej straży pożarnej, którzy udokumentują dłuższy niż 10-letni okres, w którym brali udział w bezpośrednich działaniach ratowniczych. Należy bowiem pamiętać, że w przypadku osób przez wiele lat zaangażowanych w działalność ochotniczej straży

pożarnej wysokość dodatku może być większa niż przyjęta w założeniach kwota 200 zł miesięcznie.

Projektodawcy wskazali w uzasadnieniu, że ogólny koszt wejścia w życie ustawy będzie wynosił w pierwszym roku obowiązywania ok. 38 mln zł i będzie się stopniowo zwiększał w kolejnych latach o ok. 2-3 mln zł. Zdaniem projektodawców byłby to odpowiednio koszt ponoszony ze środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników. Należy jednak zauważyć, że krąg osób uprawnionych do dodatku wynikającego z tego projektu jest szerszy niż krąg osób uprawnionych wskazanych w projekcie poselskim (druk nr 852). W związku z tym należy przypomnieć następujące uwagi Rady Ministrów do projektu poselskiego: „Rada Ministrów wskazuje, że w uzasadnieniu do projektu ustawy brak jest dokładnej informacji na temat sposobu kalkulacji kwoty zakładanych kosztów finansowych wejścia w życie projektowanych przepisów. Przywołano jedynie ogólną liczbę osób zrzeszonych w jednostkach ochotniczej straży pożarnej oraz wynikający z badań odsetek osób, które członkostwo w tych jednostkach pełnią aktywnie. Projektodawcy wskazali w uzasadnieniu, że ogólny koszt wejścia w życie ustawy będzie wynosił rocznie około 100 mln zł. Zdaniem projektodawców byłby to odpowiednio koszt ponoszony ze środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników. W uzasadnieniu do projektu ustawy nie zdefiniowano jednak metody oszacowania wskazanych kosztów oraz nie przedstawiono precyzyjnych założeń, które przyjęto do obliczenia wskazanej wyżej kwoty. Przyjmując jednak założenie, że liczba aktywnych członków ochotniczej straży pożarnej jest równa liczbie osób uprawnionych do pobierania projektowanego dodatku do emerytury, to koszt wejścia w życie ustawy wynosiłby rocznie w przybliżeniu 1,2 mld zł wobec 100 mln zł wskazanych w projekcie ustawy”. Wskazane uwagi są aktualne również w przypadku projektu obywatelskiego, z zastrzeżeniem, że przewidywany koszt projektowanych rozwiązań musiałby być odpowiednio wyższy.

Należy przy tym zauważyć, że umiejscowienie projektowanego dodatku w Dziale IV ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – *Dodatki do emerytur i rent*, oznacza, że będzie on przyznawany i wypłacany w trybie przewidzianym dla pozostałych dodatków wymienionych w tym dziale, tj. dodatku pielęgnacyjnego i dodatku dla sierot zupełnych. W założeniu więc organem odpowiedzialnym za przyznawanie dodatku i realizację jego wypłaty byłby Zakład Ubezpieczeń Społecznych. W uzasadnieniu do projektu ustawy nie przewidziano jednak kosztów związanych z realizacją przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych nowych zadań. Analogiczne uwagi należy odnieść do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Odnosząc się do kosztów projektowanych regulacji należy również nadmienić, że w projekcie ustawy przewidziano zobowiązanie wójta gminy (burmistrza, prezydenta miasta) do wydawania zaświadczeń potwierdzających spełnianie przez daną osobę warunków uzyskania prawa do dodatku, przy czym nakładając nowe zadanie na organy samorządu terytorialnego, nie określono kosztów z tym związanych.

Postulaty przyznania członkom ochotniczej straży pożarnej dodatku do emerytury były wyrażane uprzednio w procedowanych w Sejmie RP poselskich projektach *ustawy o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej* (w trakcie V kadencji – druk nr 1422, VI kadencji – druk nr 4258 oraz VII kadencji – druk nr 509). W związku z upływem poszczególnych kadencji Sejmu, prace parlamentarne nad tymi projektami nie zostały zakończone. Ponadto Rada Ministrów dwukrotnie wyraziła negatywne stanowisko wobec przedmiotowych projektów (stanowisko do druku nr 1422 i druku nr 4258). Negatywna opinia została wyrażona przez Radę Ministrów także do wskazanego na wstępie poselskiego projektu *ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 852), procedowanego obecnie przez Sejm RP VIII kadencji.

Przedstawiając powyższe wątpliwości, Rada Ministrów wyraża przekonanie, że ewentualne poszukiwanie w ramach możliwości budżetu państwa rozwiązań, pozwalających na należyte docenienie trudu członków ochotniczych straży pożarnych, nie powinno ingerować w rozwiązania z zakresu systemu emerytalnego.

III. Wnioski.

Mając na uwadze przedstawioną ocenę projektowanych regulacji, Rada Ministrów negatywnie opiniuje obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1534).