



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Do druku nr 62

Warszawa, dnia 10.12. 2015 r.

PG VII G 025-369|15

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 17.12.2015r.

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

W nawiązaniu do pisma z dnia 2 grudnia 2015 r., nr GMS-WP-173-266/15, dotyczącego *prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw*, przekazanego do zaopiniowania przez Prokuratora Generalnego w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, ze zm.), uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Projekt proponuje zamiany w systemie zaopatrzenia emerytalnego, zarówno w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jak i w kilkunastu innych ustawach regulujących warunki przyznawania prawa do świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego. Zmiany dotyczą przywrócenia wieku emerytalnego wynoszącego dla kobiet co najmniej 60 lat oraz dla mężczyzn co najmniej 65 lat, likwidacji emerytury częściowej, a także powrót do rozwiązania, zgodnie z którym objęcie ubezpieczonego gwarancją otrzymania najniższego świadczenia emerytalnego byłoby uzależnione od osiągnięcia zróżnicowanego ze względu na płeć okresu składkowego i nieskładkowego.

Mimo że w głównej części przedmiot projektu ustawy pozostaje poza obszarem zadań prokuratury, konieczne wydaje się odniesienie do kwestii dotyczących zmian zawartych w art. 2 projektu - w zakresie ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.) oraz w art. 8 projektu

- w zakresie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133, z późn. zm.), dalej „usp”, odnoszących się do wieku przechodzenia w stan spoczynku sędziów i prokuratorów, jak również do przepisów intertemporalnych proponowanych w przedłożonym projekcie, zawartych w art. 22 i art. 23.

Projektowane zmiany dotyczące wieku uprawniającego do przechodzenia w stan spoczynku sędziów i prokuratorów polegają generalnie na powrocie do stanu prawnego, jaki obowiązywał do dnia 31 grudnia 2012 r., a więc do brzmienia przepisów stanowiących o wieku i warunkach przechodzenia w stan spoczynku sędziów i prokuratorów po ukończeniu 65 roku życia. Konsekwencją proponowanej zmiany są unormowania zawarte w przepisach przejściowych - art. 22 i art. 23 projektu - regulujące sytuację prawną prokuratorów i sędziów, którzy ukończyli 65 lat przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej lub którym w dniu wejścia w życie ustawy pozostało mniej niż 6 miesięcy do ukończenia 65 roku życia.

Z literalnego brzmienia art. 22 ust. 1 projektu ustawy wynika, że prokuratorzy i prokuratorzy wojskowych jednostek prokuratury, (poprawnie - prokuratorzy wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury), będący oficerami, którzy ukończyli 65 rok życia przed dniem wejścia w życie ustawy, składają odpowiednio wniosek i zaświadczenie, o których mowa w art. 62a ust. 2 ustawy o prokuraturze, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Przepis ten stosuje się odpowiednio do prokuratorów i prokuratorów wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury, będących oficerami, którym w dniu wejścia w życie ustawy pozostało mniej niż 6 miesięcy do ukończenia 65 roku życia (art. 22 ust. 2 projektu ustawy).

Unormowanie przejściowe zawarte w art. 22 projektu może budzić wątpliwości interpretacyjne. Projektowany przepis należy rozpatrywać w powiązaniu z proponowanym brzmieniem art. 62a ust. 1 ustawy o prokuraturze oraz art. 69 § 1 usp, zgodnie z którymi prokurator przechodzi w stan spoczynku z mocy prawa z dniem ukończenia 65 roku życia. W świetle przytoczonych przepisów, wątpliwości dotyczą ustalenia, z jaką datą przechodzą w stan spoczynku osoby, o których mowa w art. 22 projektu ustawy. Możliwa wydaje się interpretacja projektowanej normy, że przepis

art. 22 stanowi wyjątek w stosunku do ogólnej zasady dotyczącej przechodzenia prokuratorów w stan spoczynku z dniem ukończenia 65 roku życia i w stosunku do wymienionych w przepisie prokuratorów należałoby przyjąć, że przechodzą oni w stan spoczynku z następnym dniem po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, czyli po upływie terminu, w którym mogą złożyć wniosek o wyrażenie zgody na zajmowanie stanowiska prokuratora po ukończeniu 65 roku życia. Wskazana możliwa wykładnia projektowanej regulacji nie wynika jednak wprost z przepisu art. 22 projektu, a argumentacja zawarta w uzasadnieniu projektu również nie rozstrzyga wątpliwości.

Rozwiązanie zawarte w art. 22 projektu również nie przesądza jednoznacznie, w jaki sposób ma kształtować się sytuacja prokuratorów oraz prokuratorów wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury, będących oficerami, którzy przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy ukończyli 65 lat i uzyskali od Prokuratora Generalnego zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora. Powstaje zatem wątpliwość, w jakich relacjach pozostaje projektowane brzmienie art. 22 projektu ustawy z sytuacją prawną tych osób, które przed wejściem w życie ustawy decyzjami Prokuratora Generalnego uzyskały zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora. Wydaje się więc, że w omawianym przepisie przejściowym projektodawca pominął sytuację prawną tych osób. Norma zawarta w projektowanym przepisie nie wyłącza bowiem z powinności złożenia wniosku i zaświadczenia o stanie zdrowia tych prokuratorów, którzy uzyskali już zgodę Prokuratora Generalnego na dalsze zajmowanie stanowiska prokuratora.

Projektodawca w omawianej kwestii, zapewne przez przeoczenie, nie uwzględnił zaistnienia hipotetycznej sytuacji prawnej wynikającej z aktualnego brzmienia art. 69 § 1a usp, stosowanego odpowiednio do prokuratorów. Ustawodawca we wskazanym przepisie, w którym określono wiek, którego osiągnięcie powoduje przejście sędziego w stan spoczynku odpowiednio dla kobiet i mężczyzn, odwołuje się do skali wiekowej zawartej w art. 24 ust. 1a pkt 61-84, art. 24 ust. 1b i art. 27 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W takim aspekcie wydaje się, że proponowany przepis przejściowy będzie mieć charakter

retroaktywny i będzie regulować stosowanie nowego prawa z datą wsteczną, naruszając zasadę *lex retro non agit*, w tym ingerować w toczące się postępowanie lub w rozstrzygnięcia, jakie zapadły już przed Sądem Najwyższym, zgodnie z art. 62a ust. 3a ustawy o prokuraturze.

Konieczne jest przypomnienie, że stan spoczynku prokuratora stanowi regulację zawartą w ustawie o prokuraturze, która stanowi o prawach i obowiązkach prokuratora, jak również w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, stosowanej odpowiednio do prokuratorów, o czym stanowi art. 62a ustawy o prokuraturze. Wskazane ustawy określają zasady, sposób procedowania, warunki przechodzenia prokuratora w stan spoczynku i w zakresie przez siebie regulowanym wyłączają odpowiednie zastosowanie przepisów innych ustaw. W związku z tym, z uwagi na zupełność regulacji we wskazanym zakresie, brak jest podstaw do uznania, iż w odniesieniu do prokuratorów hipotetyczną lukę w zakresie rozstrzygnięć intertemporalnych wypełniają inne przepisy przejściowe, zawarte w projekcie ustawy, które odnoszą się do innych podmiotów i respektują prawa nabyte.

W systemie wartości składających się na pojęcie państwa demokratycznego zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zajmuje nadrzędne miejsce, a nakaz poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony praw nabytych. Trybunał Konstytucyjny, min. w wyroku z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09 (OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138), dokonał obszernej analizy zasady określoności prawa, będącej jedną z dyrektyw poprawnej legislacji. W powołanym orzeczeniu Trybunał zwrócił uwagę, że w orzecznictwie konstytucyjnym „określoność prawa” funkcjonuje w rozumieniu szerokim, oznaczającym zarówno precyzyjność przepisu, jak i jasność prawa, które ma być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów. Wymóg zachowania określoności regulacji prawnej ma charakter dyrektywy ogólnosystemowej nakładającej na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien zatem dążyć do możliwie najlepszej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. W tym

aspekcie należy podkreślić, że brak w ustawie zmieniającej przepisów przejściowych w zakresie nabycia w określonym czasie uprawnień, w omawianym projekcie dotyczy to uprawnienia do stanu spoczynku, oznacza konstytucyjną ochronę praw nabytych jedynie wobec osób, które pod rządami starego stanu prawnego nabyły określone prawo. Uzyskuje to szczególne znaczenie normatywne, tym bardziej że zasady wykładni prawa nie pozwalają na interpretację rozszerzającą.

Pozwolę sobie jednocześnie podnieść, że aktualnie przedstawiony do oceny projekt ustawy zawiera regulacje tożsame z rozwiązaniami zawartymi w *prezydenckim projekcie ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw*, który przekazano do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu przy piśmie z dnia 30 września 2015 r., nr GMS-WP-173-256/15. W związku z tym aktualne pozostają uwagi, jakie zostały wyrażone przez Prokuratora Generalnego w stanowisku zawartym w piśmie skierowanym do Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 9 października 2015 r., Nr PG VII G 025-336/15, w odniesieniu do poprawności konstytucyjnej projektowanych rozwiązań.

Ponieważ projektowane zmiany i proponowane obniżenie i zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn dotyczą funkcjonującego od dwóch lat systemu emerytalnego (od dnia 1 stycznia 2013 r.), który zakłada zrównywanie i podwyższenie powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 67 roku życia, poprzez stopniowe podwyższanie o miesiąc co kwartał wieku przechodzenia na emeryturę, zasadne jest przypomnienie, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07, orzekając o zgodności art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z art. 32 i art. 33 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zatem o konstytucyjności zróżnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, zwrócił jednocześnie uwagę na konieczność podjęcia działań ustawodawczych zmierzających do stopniowego zrównywania tego wieku. W uzasadnieniu przywołanego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „zasada równości kobiet i mężczyzn nie wymaga, aby sytuacja osób obu płci była zawsze uregulowana w sposób jednakowy. Różne traktowanie nie musi się wiązać z pogorszeniem sytuacji jednej z tych grup podmiotów

względem drugiej, lecz może być związane z obiektywnymi różnicami pomiędzy nimi. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że „ustawodawcy przysługuje znaczna swoboda kształtowania rozwiązań prawnych dotyczących praw podmiotowych o charakterze socjalnym (por. wyroki: z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107, z 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110 oraz o sygn. SK 15/06 i sygn. P 10/07). Do tej grupy należy prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Stosownie do art. 67 ust. 1 zdania drugiego Konstytucji, zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Tak więc, z mocy Konstytucji, obowiązek wyboru uzasadnionych społecznie i ekonomicznie rozstrzygnięć w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego spoczywa na parlamencie, który też ponosi za nie odpowiedzialność.”.

W tym aspekcie należy zwrócić uwagę na proponowany w projekcie termin wejścia w życie ustawy - 1 stycznia 2016 r. – i możliwy w związku z tym terminarz procesu legislacyjnego, wynikający także z terminu wniesienia projektu ustawy do Sejmu (30 listopada 2015 r.). Wydaje się, że projektowany termin wejścia w życie ustawy nie uwzględnienia nakazu właściwego ustalenia okresu *vacatio legis*, stwarzającej możliwość zaznajomienia z nową ustawą i przygotowania warunków do właściwego funkcjonowania nowych regulacji, a w szczególności oszacowania i zaplanowania przygotowania środków niezbędnych do sfinansowania projektowanych zmian.

Reasumując, mając na uwadze przedstawione wątpliwości, wprowadzenie proponowanych rozwiązań wymaga wnikliwej analizy, w tym oszacowania skutków finansowych projektowanych zmian, ich skali w odniesieniu także do prokuratorów, którzy są objęci zmianami zawartymi w projekcie, a także szerokiej dyskusji i konsultacji społecznych, w trybie przewidzianym zasadami tworzenia prawa.

Ł. powiadam
A. Seremet

Andrzej Seremet