



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPiO.WL.140.20.2016.

Warszawa, 31 stycznia 2017 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o emeryturach
i rentach z Funduszu Ubezpieczeń
Społecznych oraz niektórych innych
ustaw (druk nr 852).**

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

Z poważaniem

(-) Beata Szydło

Stanowisko Rady Ministrów
wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach
z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 852)

I. Proponowane rozwiązania.

Przedstawiony, przy druku sejmowym nr 852, poselski 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 20 lat były aktywnymi członkami ochotniczej straży pożarnej. Dodatek przysługiwałby w wysokości 20 zł miesięcznie za każdy udokumentowany rok aktywnego członkostwa – czyli członkostwa trwającego łącznie 20 lat, podczas którego ubezpieczony brał udział w co najmniej połowie średniej gminnej liczby akcji gaśniczo-ratowniczych gminy, na terytorium której znajduje się jednostka ochotniczej straży pożarnej, której ubezpieczony był członkiem. Średnią gminną, w rozumieniu projektu ustawy, stanowi iloraz wszystkich akcji o charakterze gaśniczo-ratowniczym i liczby jednostek ochotniczej straży pożarnej, znajdujących się na terytorium danej gminy. Projekt ustawy przewiduje również możliwość przyznania dodatku do emerytury w sytuacji legitymowania się przez ubezpieczonego okresem aktywnego członkostwa w jednostkach ochotniczych straży pożarnych znajdujących się na terytorium różnych gmin lub w przypadku aktywnego członkostwa w jednostce spełniającej funkcje analogiczne do funkcji jednostki ochotniczej straży pożarnej działającej na terenie innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Informacje o okresie trwania aktywnego członkostwa ubezpieczonego, o ilości akcji o charakterze gaśniczo-ratowniczym, w których ubezpieczony brał udział, jak również o średniej gminnej liczbie akcji o charakterze gaśniczo-ratowniczym, mają być zawarte w zaświadczeniu wydawanym przez wójta gminy właściwego dla siedziby jednostki ochotniczej straży pożarnej, w której ubezpieczony był aktywnym członkiem. Zaświadczenie ma być wydawane na pisemny wniosek ubezpieczonego, na podstawie informacji przekazywanych miesięcznie wójtowi gminy przez komendanta właściwej jednostki miejskiej lub powiatowej państwowej straży pożarnej.

W uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślono zaangażowanie członków ochotniczych straży pożarnych w działalność swoich jednostek, jak również zwrócono uwagę na aktywność podejmowaną przez nich na innych polach, związanych nie tylko z ochroną przeciwpożarową, ale także szeroko pojętą działalnością na rzecz społeczności lokalnych. Wskazano, że dodatek do emerytury ma pełnić funkcję swoistego wynagrodzenia za wieloletnie aktywne członkostwo w ochotniczej straży pożarnej i uhonorowania dodatkowego zaangażowania społecznego jej członków.

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

II. Opinia o projekcie ustawy.

Nie budzi wątpliwości, że szczególna ofiarność osób stowarzyszonych w ramach ochotniczych straży pożarnych powinna zostać zauważona ze strony władzy publicznej, w tym również w wymiarze finansowym. Sposób realizacji powyższego założenia wymaga jednak pogłębionej analizy.

Należy zgodzić się z projektodawcą, iż ochotnicze straże pożarne są ważnym elementem służby publicznej, niemniej należy podkreślić, że w wymiarze finansowym – zgodnie z art. 28 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o *ochronie przeciwpożarowej* (Dz. U. z 2016 r. poz. 191, 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 2016 r. poz. 887, 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, na co wskazuje się również w uzasadnieniu do projektu ustawy.

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 także w sferze finansowej otrzymują określone świadczenia.

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 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.

Pełnienie służby w jednostkach ochotniczej straży pożarnej 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 zdaniem Rady Ministrów przedmiotowy projekt prowadzi do przyznania członkom ochotniczej straży pożarnej nieuzasadnionych przywilejów, z których osoby podejmujące inne aktywności o charakterze prospołecznym nie korzystają. Należy wskazać, że wypracowane rozwiązanie powinno uwzględniać fakt istnienia w Polsce również innych społecznych organizacji ratowniczych, np. Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego, Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego czy Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego. Wymienione organizacje, co do zasady, działają jako stowarzyszenia, których członkowie zrzeszają się na zasadzie dobrowolności w celu realizacji

określonych zadań także na rzecz społeczeństwa. Przyznanie specjalnych dodatków do emerytury z tytułu podejmowanego dobrowolnie aktywnego członkostwa w jednostkach ochotniczej straży pożarnej mogłoby spowodować zgłaszanie roszczeń o przyznanie podobnych uprawnień innym grupom osób, przykładowo członkom wskazanych wyżej organizacji, zaangażowanym w działalność społeczną w obszarach innych niż ochrona przeciwpożarowa.

Za odrzuceniem propozycji przyznania członkom ochotniczych straży pożarnych dodatków emerytalnych przemawiają także inne elementy projektu ustawy, co do których Rada Ministrów przedstawia 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 20-letni okres aktywnego członkostwa w jednostkach ochotniczej straży pożarnej. W uzasadnieniu do projektu ustawy nie wskazano, jakie przesłanki były podstawą ustalenia takiego zakresu podmiotowego uprawnionych do dodatku w ramach ogólnej grupy aktywnych członków ochotniczej straży pożarnej.

Po drugie, przyjęcie kwoty dodatku w wysokości 20 zł miesięcznie za każdy udokumentowany rok aktywnego członkostwa, czyli członkostwa trwającego łącznie 20 lat, oznaczać będzie, że każdej osobie uprawnionej dodatek winien przysługiwać w kwocie 400 zł. Z treści projektowanych przepisów należy zatem wnioskować, że bycie aktywnym członkiem ochotniczej straży pożarnej w wymiarze przekraczającym okres 20 lat nie będzie miało wpływu na stosowne zwiększenie kwoty należnego dodatku. Należy również zaznaczyć, że z projektu ustawy, a także uzasadnienia do niej, nie wynika, czy 20-letni okres aktywnego członkostwa ma być liczony jako jeden okres, czy też w celu uzyskania prawa do dodatku członek ochotniczej straży pożarnej można wybrać dowolne 20 lat z całego okresu aktywnego członkostwa. Ponadto w projektowanych przepisach brak jest informacji o ewentualnych zasadach waloryzacji tego dodatku.

Wątpliwości budzi także kwestia posłużenia się kryterium udziału członka ochotniczej straży pożarnej w co najmniej połowie średniej gminnej liczby akcji gaśniczo-ratowniczych gminy, na terytorium której znajduje się jednostka ochotniczej straży pożarnej, której ubezpieczony był członkiem. Na terenie różnych gmin w kraju działają bowiem jednostki ochotniczej straży pożarnej, które dysponowane są do działań ratowniczych po kilkadziesiąt

razy oraz takie, które mają jedynie kilka wyjazdów. Członkowie ochotniczych straży pożarnych, którzy więcej razy – przez okres 20 lat – byli dysponowani do działań ratowniczych, ale nie spełniają kryterium udziału w co najmniej połowie średniej gminnej liczby akcji gaśniczo-ratowniczych, nie będą otrzymywali dodatku do emerytury, w przeciwieństwie do członków ochotniczej straży pożarnej, którzy do działań ratowniczych wyjeżdżali dużo mniej razy, ale spełniają kryterium co najmniej połowy średniej tych wyjazdów dla danej gminy. W tym zakresie istnieje obawa nierównego traktowania członków ochotniczych straży pożarnych funkcjonujących na terenie różnych gmin.

Szczegółnej analizie należy również poddać kwestię źródeł finansowania proponowanego dodatku. W opinii Rady Ministrów oszacowanie kosztów wprowadzenia wskazanych regulacji nastręcza trudności, w szczególności gdy liczba potencjalnie uprawnionych do dodatku pozostaje nieznana i trudna do ustalenia. Na powyższe wskazuje fakt, że adresatem projektowanych regulacji mają być nie tylko członkowie ochotniczych straży pożarnych, którzy w przyszłości przejdą na emeryturę, ale – jak wnioskować można z proponowanych przepisów – wszyscy, którzy w przeszłości byli aktywnymi członkami jednostek 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.

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.

Co więcej, 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 do wydawania zaświadczeń w celu stwierdzenia uprawnień danej osoby do dodatku, przy czym nakładając nowe zadanie na jednostki samorządu terytorialnego, nie określono kosztów z tym związanych.

Należy także zaznaczyć, że postulaty przyznania członkom ochotniczej straży pożarnej dodatku do emerytury w związku z aktywną działalnością w jej jednostkach 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).

Przedstawiając powyższe wątpliwości Rada Ministrów wyraża również przekonanie, że ewentualne wypracowanie w ramach możliwości budżetu państwa optymalnych rozwiązań, pozwalających na właściwe docenienie trudu członków ochotniczych straży pożarnych, winno znajdować odzwierciedlenie w przepisach ustawy o ochronie przeciwpożarowej – jako akcie prawnym regulującym kompleksowo kwestie związane z zapewnieniem ochrony przeciwpożarowej, w tym również określającym uprawnienia przynależne członkom ochotniczej straży pożarnej – a nie w rozwiązaniach z zakresu systemu emerytalnego.

III. Wnioski.

Mając na uwadze przedstawioną ocenę projektowanych regulacji, Rada Ministrów negatywnie opiniuje poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 852).