

**Oświadczenie złożone
przez senatora Mirosława Różańskiego
na 9. posiedzeniu Senatu
w dniu 4 kwietnia 2024 r.**

Oświadczenie skierowane do ministra finansów Andrzeja Domańskiego, do ministra spraw wewnętrznych i administracji Marcina Kierwińskiego oraz do wiceprezesa Rady Ministrów, ministra obrony narodowej Władysława Kosiniaka-Kamysza

Szanowni Panowie Ministrowie!

Wnoszę o podjęcie działań w celu wycofania z obiegu prawnego mechanizmu nierównego traktowania żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy, którzy w okresie od 1 stycznia 2023 r. do 28 lutego 2023 r. przeszli na zaopatrzenie emerytalne. Powyższy mechanizm został wprowadzony zgodnie z art. 41 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (DzU z dnia 19.12.2022, poz. 2666).

Wskazany przepis był kwestionowany jako niezgodny z konstytucją na wielu płaszczyznach, zarówno przez Senat RP, jak i przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Także Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 1/23 odniósł się do podobnego mechanizmu ustalenia podstawy do obliczania wynagrodzeń sędziów w ustawie o budżecie. W tym przypadku analogia do art. 41 polega m.in. na tym, że Trybunał zakwestionował odstępstwo od zasad w kształtowaniu wynagrodzeń sędziów poprzez odmienne ustalenie podstawy do ustalania wynagrodzeń bez odniesienia do przeciętnego wynagrodzenia, za to z ustaleniem go arbitralnie kwotowo, oraz brak spójności przepisów ustawy o budżecie z wcześniejszymi ustawami o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustaw budżetowych oraz z przepisami szczegółowymi dotyczącymi sędziów. Rząd Mateusza Morawieckiego po decyzji Trybunału Konstytucyjnego (wyrok K 1/23) skierował do parlamentu projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 dotyczący wynagrodzenia zasadniczego prokuratorów, ponieważ dotychczas przyjmowane rozwiązania miały na celu jednakowe wynagradzanie sędziów, jak i prokuratorów, w związku z czym w celu zachowania dalszej jednolitości rząd zaproponował parlamentowi przyjęcie nowych zmian do ustawy. Parlament uchwalił w dniu 21 grudnia 2023 r. ustawę o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (DzU z dnia 27.12.2023, poz. 2777) w zakresie wynagrodzenia zasadniczego prokuratorów.

Podobnie w niniejszej sprawie przepis art. 41 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 wobec żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy jest odstępstwem od zasad, jakie były zawsze ustalane w ustawach o budżecie przed 2023 r., i od określonego w nich sposobu ustalania podstawy uposażenia oraz ustalania wysokości emerytur żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, jak również brakuje tu spójności z przepisami ustawy budżetowej, w której zaplanowano uposażenia wszystkich żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy na rok 2023, niezależnie przecież od daty przejścia na emeryturę.

W opinii do projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 przygotowanej przez Biuro Legislacyjne Senatu (BLS) z dnia 21 listopada 2022 r. (druk nr 861) wskazano wprost, że art. 41 tejże ustawy niesie problemy na aż 3 płaszczyznach. Cytuję: „Po pierwsze, proponowane przepisy przewidują, że w 2023 r. uposażenie żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy, w tym Służby Celno-Skarbowej, jest ustalane na podstawie dwóch kwot bazowych. Jednej dla miesięcy styczeń i luty, określonej w ustawie budżetowej na rok 2022, oraz drugiej dla okresu od marca do grudnia, określonej w ustawie budżetowej na rok 2023. Oznacza to, że w obowiązującym porządku prawnym od 1 stycznia funkcjonują w obiegu dwa wzajemnie wykluczające się przepisy, tj. analizowany art. 41 i przepisy ustawy budżetowej na rok 2023, które zgodnie z projektem ustawy przedłożonej do Sejmu określają w art. 9 ust. 1 pkt 2 lit. d i e, że w miesiącu styczeń i luty dla ww. grup zawodowych obowiązuje kwota bazowa wyższa o 7,8% w stosunku do roku 2022.

Po drugie, przewidziane ustawą wyrównanie waloryzacji wyraża się w tym, że uposażenie żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy służb mundurowych, w tym funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, w okresie od 1 marca 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. podlega każdorazowemu zwiększeniu o 1/5 kwoty różnicy pomiędzy uposażeniem należnym im na dzień 1 marca 2023 r. a uposażeniem należnym im na dzień

1 stycznia 2023 r. Oznacza to, że uprawnienie to nie będzie przysługiwało w 2023 r. osobom, którym uposażenie będzie się należało po raz pierwszy po dniu 1 stycznia 2023 r., w tym np. w dniu 1 lutego. Rozwiązanie to budzi wątpliwości w kontekście określonej odpowiednio w art. 2 i art. 32 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej i zasady równości wobec prawa.

Po trzecie, niezrozumiałe jest różnicowanie w zakresie stosowania kwot bazowych, stanowiących podstawę do ustalania uposażenia ww. grup zawodowych, do pozostałych grup państwowej sfery budżetowej, których wynagrodzenie również jest oparte na kwocie bazowej ustalonej w ustawie budżetowej na dany rok. W przypadku pozostałych grup sfery budżetowej w roku 2023 obowiązywać będzie jedna kwota bazowa wyższa o 7,8% w stosunku do kwoty bazowej obowiązującej w roku 2022”.

Powyższe uwagi Biura Legislacyjnego Senatu RP potwierdzają zarzuty funkcjonariuszy służb.

Senat RP, podejmując uchwałę z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, w uzasadnieniu stwierdził: „Dokonując oceny ustawy pod kątem zgodności z Konstytucją, w tym z określoną w art. 2 zasadą demokratycznego państwa prawa i wywodzoną z niej zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą określoności przepisów prawa, z określoną w art. 7 zasadą legalizmu, z określoną w art. 10 zasadą trójpodziału władzy, w tym wymogu zachowania równowagi między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, z określonymi w art. 32 zasadą równości wobec prawa i zakazem dyskryminacji, a także z art. 146, art. 147 i art. 149 określającymi odpowiednio ogólny zakres kompetencji Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów, Senat uznał za konieczne przyjęcie (...) poprawki nr 17, tj. likwidującej przepis art. 41 przewidujący dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, w tym Służby Cywilno-Skarbowej, sposób ustalania należytego im w 2023 r. uposażenia, odbiegający od sposobu dotyczącego ustalania wysokości wynagrodzenia zasadniczego pozostałych grup pracowników państwowej sfery budżetowej również opartego o kwotę bazową określoną w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy”.

Wątpliwości natury prawnej w kontekście naruszenia konstytucji wyrażał także Rzecznik Praw Obywatelskich.

RPO zwrócił również uwagę na jeszcze inny, niż wskazał to Senat RP, dodatkowy aspekt wadliwości opisywanych przepisów. Cytując: „RPO zwraca jednak uwagę, że poza zwolnieniem na własną prośbę w związku z nabyciem prawa do zaopatrzenia emerytalnego, pragmatyki służbowe wskazują na szereg innych przyczyn rozwiązania stosunku służbowego, jak np. stan zdrowia, reorganizacja jednostki czy też generalnie zwolnienie na własną prośbę. Ostatnia kategoria, tj. osoby składające prośbę o zwolnienie ze służby z kilkumiesięcznym wyprzedzeniem, nie mogą mieć – ze względu na datę ogłoszenia ustawy 1 grudnia 2022 r. (co nastąpiło 19 grudnia 2022 r.) – szczegółowej wiedzy o tym, jakie skutki spowoduje to dla wysokości uposażenia oraz przyszłego świadczenia emerytalnego” (<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-zolnierze-waloryzacja-uposazzen-przeciazanie-zadaniami-premier-mon>).

Przepis art. 41 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 godzi zatem w zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej, albowiem jest to nieuzasadnione różnicowanie praw żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy, a co więcej – dyskryminacja osób, które skorzystały ze swojego prawa przejścia na emeryturę, często nie mogąc wciąż pełnić służby, np. z przyczyn zdrowotnych. Jest to nie tylko różnicowanie żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy przechodzących na emeryturę między sobą, ale też różnicowanie emerytowanych żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy w stosunku do żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy w służbie czynnej, jak również różnicowanie na niekorzyść żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy, którzy w tym czasie odchodzą na emerytury, w stosunku do ogółu obywateli.

Wprowadzenie art. 41 w ustawie o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 spowodowało, że do wyliczenia emerytury dla żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy, w tym funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, zastosowano kwotę bazową z 2022 r., co spowodowało obniżenie emerytury o 7,8%.

Z uwagi na powyższe art. 41 jest więc niezgodny z Konstytucją RP, i to na wielu płaszczyznach (art. 2, art. 32 ust. 1).

Pragnę zauważyć, że obecny rząd premiera Donalda Tuska w przesłanym do Sejmu projekcie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024, która została uchwalona 16 stycznia 2024 r. (DzU z dnia 1.02.2024, poz. 123), nie zawarł przepisów analogicznych do tych zawartych w art. 41 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023.

Uważam, że zastosowany przez rząd premiera Mateusza Morawieckiego wobec żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy przepis art. 41 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy

budżetowej na rok 2023 jest dla nich krzywdzący i niesprawiedliwy. Mam wielką nadzieję, że wyrażone w orędziu noworocznym przez pana premiera Donalda Tuska zobowiązanie dotyczące naprawienia wszystkich krzywd wyrządzonych przez poprzedni rząd zostanie spełnione.

dr Mirosław Różański
senator RP